

REGEL RUIMTE NIET DICHT

VAN RIGHT TO CHALLENGE NAAR TRANSITIECHALLENGE

Auteurs: Dr. Albert Jan Kruijer, Eelke Blokker en Harry Kruijer

Datum: 24 maart 2013

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

A large red graphic element at the bottom of the page, consisting of a tilted rectangular shape on top of a larger trapezoidal shape. The text 'INSTITUUT VOOR PUBLIEKE WAARDEN' is written in white, bold, uppercase letters across the tilted rectangle.

**INSTITUUT VOOR
PUBLIEKE
WAARDEN**

DEEL I // RTC ALS LEEROMGEVING

1 // BEHEERSBARE BELEIDSVRIJHEID

De decentralisaties in (jeugd)zorg en sociale zekerheid vormen in de komende jaren één van de grote opgaven voor het openbaar bestuur. De (Rijks)overheid trekt zich terug door beleid en de uitvoering dichterbij de burger te brengen, namelijk: bij de gemeente. De burger moet meer zelf gaan doen. Samen met zijn omgeving. De gemeente kan van dichtbij goed inschatten welk maatwerk in professionele zin nodig is, om aanvullend te zijn op wat de burger zelf kan. Gemeenten krijgen daartoe feitelijk twee instrumenten, namelijk: geld om passende ondersteuning en zorg te betalen en beleidsvrijheid om maatwerk te kunnen organiseren. Maar gemeenten krijgen wel minder geld dan het Rijk voorheen beschikbaar had. Specifieker: gemeenten krijgen minder geld en meer beleidsvrijheid. Die beleidsvrijheid kan worden benut om minder middelen effectiever en efficiënter in te zetten. Door de kleinere schaal en de kortere afstand tot de burger zijn gemeenten daartoe in staat. Ze kunnen ruimte laten aan het initiatief van de burger door minder regels te ontwikkelen dan voorheen op Rijksniveau bestonden. Als dat lukt, dan zit daar zit de grote winst van de decentralisaties.

Maar er kleven ook risico's aan deze operatie. Daarover luidde bijvoorbeeld de VNG onlangs de noodklok. De VNG wil onderzoek naar de financiële haalbaarheid van de decentralisaties. Want, zo zei voorzitter Jorritsma: "We moeten voorkomen dat het bestuurlijk onbeheersbaar wordt." Burgemeester Hamming van Heusden, zei "artikel 12" situaties te vrezen voor kleinere gemeenten. Curatele dus. Hans Kamps, voorzitter van Jeugdzorg Nederland voorziet dat honderdduizenden kinderen in de knel zouden komen te zitten. De gemeenten zouden er nog niet klaar voor zijn.

Het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) ziet net als de VNG dat er ook risico's aan de decentralisaties kleven. Maar andere risico's dan de risico's waar de VNG voor waarschuwt. Risico's die omgekeerd evenredig zijn aan de risico's die de VNG ziet. HET IPW ziet juist risico's ontstaan waar gemeenten en Rijk samen alles in het werk stellen om de decentralisaties financieel en bestuurlijk beheersbaar te maken. Het is logisch dat overheden vooraf zoveel mogelijk financiële en politieke afbreukrisico's trachten te voorkomen. Maar, het voorkomen van financiële en politieke risico's leidt zelden tot maatwerk voor de samenleving. Het leidt eerder tot het beperken van de beleids- en uitvoeringsruimte die nodig zijn om de toegang tot het gewenste maatwerk in de decentrale verzorgingsstaat gestand te doen. En als gevolg daarvan tot incidenten die ontstaan bij de mensen die hierdoor uitgesloten worden.

Beleidsvrijheid is nodig voor (kosten) effectief maatwerk in de uitvoering. Dat realiseren Rijk en gemeenten zich terdege. Tegelijk is rechtszekerheid voor burgers van groot belang; uitsluiting en willekeur moeten voorkomen worden. Net als financiële en bestuurlijke beheersbaarheid. Zeker in zorg en sociale zekerheid. Maar als overheden al te snel zekerheid en beheersbaarheid vooraf in ieder mogelijk scenario willen garanderen, leidt dat mogelijk juist tot het beperken van de ruimte die nodig is om maatwerk te kunnen leveren. Doordat de vrijheid en ruimte die er op lokaal niveau is, wordt dichtgeregeld met nieuwe beleidsregels die geen uitzonderingen verdragen.

Daarom moeten we misschien op zoek naar nieuwe manieren om ruimte, zekerheid en beheersbaarheid met elkaar te verenigen. Daarin ligt het succes van decentralisaties verscholen. Wij denken dat de decentralisaties een uitgelezen aanleiding zijn om andere manieren voor zekerheid en beheersbaarheid te organiseren. Bijvoorbeeld door permanent te leren van de ervaringen van burgers met problemen en hun ideeën over betere oplossingen.

Met name voor het leren van individuele, maar exemplarische, verhalen en ervaringen van falsifiërende praktijken van beleid in uitvoering, biedt het gedachtegoed van *Right to Challenge* een bruikbaar handelingsperspectief.

2 // WAT WETEN WE OVER LERENDE ORGANISATIES

De Franse socioloog Michel Crozier deed jarenlang onderzoek naar bureaucratieën. Hij was niet optimistisch over de mogelijkheid van deze organisaties om te leren. Hij vroeg zich af hoe gespecialiseerde organisaties reageren als ze de beperking van hun specialistische organisatie zien. Hij zag twee mechanismen ontstaan: *ritualisme* en *retraitisme*. Geconfronteerd met uitzonderingen wijzen professionals direct naar de procedures en regels die in de weg zitten. Dit noemde hij ritualisme. Onder dat zelfde mechanisme zag hij ook meer regels en procedures ontstaan om naar te kunnen verwijzen. Bureaucratieën wapenen zich tegen uitzonderingen die de organisaties confronteert met haar beperkingen. Ze gaan nog meer op hun specialisme zitten. Daarnaast zag hij dat professionals collectief hun hoofd in het zand steken: *retraitisme*. Ze ontkennen dat een probleem bestaat of dat het aan de organisatie ligt. Dit doen ze onder andere door het probleem een incident of uitzondering te noemen. Terwijl er vaak een structurele oorzaak aan ten grondslag ligt.

Hoe scherp de analyse van Crozier ook mag zijn. Hij kwam nooit met een oplossing. Hij ging niet op zoek naar de vraag hoe organisaties dan wel kunnen leren. Dat deed Chris Argyris wel. Hij deed er jarenlang onderzoek naar. Argyris vertrok vanuit een soortgelijke analyse als Crozier, namelijk dat organisaties uit zich zelf niet leren. Of althans, niet voldoende leren. Het leervermogen van organisaties beperkt zich tot wat Argyris *eerste orde leren* noemt. Organisaties leren, door trial and error, steeds beter hun beleidsdoelen te realiseren.

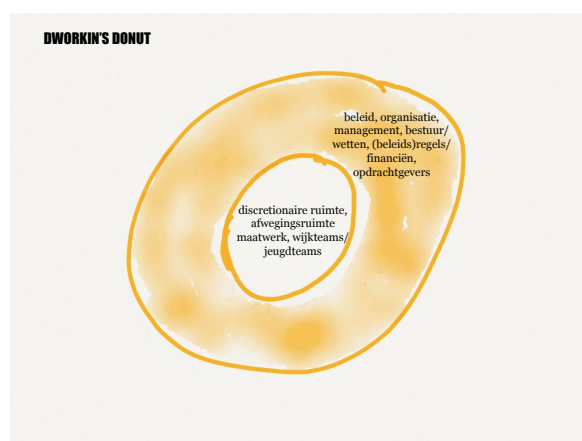
Daarin zijn organisaties erg goed. Ze leren niet alleen hun handelingsrepertoire aan passen en verbeteren. Ze leren namelijk ook om de regels, de procedures en de verantwoordingsmechanismen zo aan te passen dat het werk dat ze doen past binnen gestelde beleidsdoelen. Organisaties leren dus hun werk daadwerkelijk te verbeteren, maar ze leren ook de mechanismen die Crozier zag. ritualisme en reitisme, te verbeteren. Daardoor zijn organisaties volgens Argyris niet in staat om op *tweede orde niveau* te leren. Ze zijn niet in staat om het zogenaamde beleidsgeloofssysteem aan te passen. De aannames die achter de beleidsdoelen liggen zijn heilig of worden niet bevraagd. En het eerste orde leren is er op gericht om deze aannames niet te bevragen, opdat de organisatie gewoon z'n werk kan blijven doen.

Vanuit deze gedachte is Argyris organisaties gaan helpen om zich het tweede orde leren aan te leren. Dit deed hij door organisaties en professionals te confronteren met de onverwachte effecten van hun beleid en de negatieve consequenties van hun handelen. Dit bleek moeilijker dan verwacht. Hij ontdekte dat het eerste orde leren een routine is geworden. Een routine waarin professionals zich letterlijk wapenen tegen de negatieve consequenties van hun handelen. Argyris noemde dat *defensive routines*. Routines die hardnekkig zijn, maar ook kunnen worden afgeleerd. Daar ontwikkelde hij verschillende methodes voor. De belangrijkste les die wij van hem leren is dat tweede orde leren mogelijk is, maar dat het veel tijd kost om professionals hun eerste orde routines af te leren. En dat er een expliciete 'leerinfrastructuur' in de organisatie aangelegd moet worden. Kortom, leren moet je leren en organiseren.

2 // LEREN IN DE ONTZORGINGSSTAD

Waarom deze nadruk op het onvermogen van organisaties om te leren? Vooral omdat we daarin zowel probleem als oplossing zien voor het risico dat gemeenten en Rijk beleidsruimte dichtregelen. Professionals die met de decentralisaties aan de slag gaan, moeten hun *defensive routines* afleren. Alleen dan kan de beleidsruimte die met de decentralisaties ontstaat, open blijven. Die ruimte zien wij als volgt voor ons.

Ruimte voor professionals in de uitvoering bestaat niet zonder een omgeving van wetten, regels, organisaties en beleid die die ruimte creëren of beperken. Rechtsfilosoof Richard Dworkin vergelijkt professionele ruimte met een gat in een donut: "*Discretion, like the hole in a doughnut, does not exist except as an idea left open by a surrounding*



belt of restriction.” Het gat in de donut vertegenwoordigt de ruimte die professionals hebben om maatwerk te leveren, die aanvullend is op wat burgers zelf kunnen. Het deeg van de donut legitimeert die ruimte en geeft houvast, maar beperkt die ruimte ook. En dat is nodig. Het moet weliswaar niet leiden tot het uitsluiten van mensen die maatwerk nodig hebben, of tot suboptimale standaard oplossingen. Maar maatwerk en willekeur zijn in potentie wel twee kanten van dezelfde medaille. Dus met ruimte komen hoe dan ook regels.

Het is vervolgens de vraag hoe professionals en beleidsmakers met elkaar die gelegitimeerde ruimte voldoende open houden, zodat er geen (ongewenste) uitsluiting ontstaat. En tegelijk die ruimte niet dusdanig ongedefinieerd is, dat maatwerk het karakter van willekeur kan krijgen. Dat vraagt om een leer-infrastructuur waarin ruimte en regels continu bevestigd worden op het veroorzaken van onverwachte, ongewenste effecten in de uitvoering van beleid. Onverwachte effecten die ontstaan door *defensive routines* van professionals bijvoorbeeld. Of juist het omgekeerde: onverwachte successen. In die leer-infrastructuur acteren natuurlijk lokale professionals, beslissers en beleidsmakers. Maar knelpunten in het deeg van de donut, kunnen zich ook op het niveau van Rijk (of provincie) voordoen.

Wat is de plaats van *Right to Challenge* (RtC) in zo'n leer-infrastructuur? Hoe kan RtC bijdragen aan het voorkomen van het dichtregelen van noodzakelijke ruimte omwille van beheersbaarheid en zekerheid? Wij denken dat RtC heel waardevol kan zijn als methode om kennis op te halen bij burgers die vast liepen tijdens hun reis, of achteraf zien dat ze een omweg hebben genomen. Hieronder onderzoeken wij dat aan de hand van vijf cases.

DEEL II // THE CHALLENGES

1 // INDIVIDUELE RIGHT TO CHALLENGE ALS LEERWEG

In dit onderzoek zijn we op zoek gegaan naar een methode om van incidenten en uitzonderingen te leren. In eerste instantie wilden we dat doen door mensen in uitzonderingssituaties een individueel *Right to Challenge* te geven. Mensen die zelf een beter en goedkoper plan hebben dan dat de verzorgingsstaat hen biedt om hun eigen situatie te verbeteren krijgen het recht die voor te leggen. En middels dit onderzoek zouden ze samen met IPW en Ministerie van BZK op zoek gaan om die oplossing ook structureel voor andere mensen te realiseren.

Gedurende het traject kwamen we veel mensen tegen met dergelijke betere en goedkopere oplossingen. Alleen waren deze oplossingen pas achteraf bedacht. Mensen hebben zich uit een moeilijke situatie weten te redden en zien achteraf pas hoe duur en slecht georganiseerd de weg is die ze hebben moeten bewandelen. Het individuele RtC komt dus eigenlijk te laat voor de personen zelf, om er nog profijt van te hebben. Daarnaast zagen we dat de uiteindelijke oplossing en de analyse die nodig is om het probleem scherp te definiëren wel erg ver van het bed van individuele burgers is: in het hart van de bureaucratie. Menig burger zit er niet op te wachten om dat hart te veroveren. Als ze er al toe in staat zouden zijn. Wij denken dat burgers dat in veel gevallen niet zijn. Zeker niet in het organisatorische en politieke geweld van de drie decentralisaties.

Maar we leerden ook dat de manier van werken veel kennis opleverde. We leerden dat de manier waarop we deze uitzonderingssituaties hebben bevraagd, onderzocht en geanalyseerd praktisch relevante kennis oplevert. We zijn de fouten, de incidenten en uitzonderingen namelijk gaan onderzoeken vanuit een voorgedragen oplossing. Daardoor kregen we de problemen anders in beeld. Namelijk op een manier waarin ze constructief in de organisatie opgepakt kunnen worden. Breed geanalyseerd vanuit alle facetten van probleem en oplossing. En niet zoals zo vaak gebeurt met incidenten enkel in beeld gebracht vanuit mogelijke financiële of politieke afbreukrisico's.

Die brede analyse bestaat uit de volgende onderdelen. Vanuit probleem en oplossing hebben we eerst onderzocht hoe groot het probleem is. Dus op hoeveel mensen de uitzonderingssituatie mogelijk van toepassing is. Vervolgens hebben we onderzocht wat de kansen en bedreigingen van de oplossing zijn. Welke politieke en juridische risico's zitten er aan de oplossing. En we hebben de kosten en baten in beeld. Om tot slot een voorstel tot de oplossing aan te dragen. Dat is dus eerder een verbetervoorstel om toekomstige incidenten of

suboptimale zorg of ondersteuning op een specifiek domein te voorkomen, dan een *challenge* aan de overheid van de persoon die het incident heeft beleefd. Het is kennis die kan worden benut om beleid en uitvoering in de toekomst te verbeteren.

Hieronder presenteren wij de vijf cases.

2 // THE CHALLENGE VAN SANDRA

Sandra is dak- en thuisloos, alleenstaand en heeft twee kinderen van elf jaar en drie jaar oud. Haar problemen begonnen in april 2011. Haar partner werd depressief. Dat leidde tot veel ruzie wat geleidelijk overging in agressie en huiselijk geweld. In september besloot ze van hem te scheiden en zette ze de scheidingsprocedure in gang. Dat was beter voor haarzelf, maar vooral ook voor de kinderen. Dat vond ze zelf, maar dat hoorde ze ook van de politie, het steunpunt huiselijk geweld en bureau Jeugdzorg. Ze woonden in een koophuis. Een huis dat zij en haar man niet afzonderlijk konden betalen. In november kreeg ze een voorlopige voorziening zodat ze nog even in het huis kon blijven wonen. Met haar kinderen, maar zonder haar man uiteraard. Die kreeg een straatverbod. Door alle spanningen kwam ze uiteindelijk in de ziekwet terecht en kreeg ze een WW-uitkering, maar uiteindelijk verloor ze ook haar baan. Sandra stapte in februari 2012 naar de gemeente en daar hoorde ze dat de gemeente haar kon helpen als het huis verkocht was en de scheiding rond was. Het huis werd in april 2012 verkocht en Sandra stond vanaf toen met haar kinderen op straat. Sandra bezoekt sinds het huiselijk geweld begon een psycholoog. Ze heeft een medische indicatie van psycholoog en huisarts.

Uiteindelijk spreekt de rechter de scheiding uit in oktober 2012. Daarmee voldoet ze aan de tweede voorwaarde voor gemeentelijke hulp. De gemeente kon echter niets voor haar betekenen, omdat tijdens het scheidingsproces bleek dat er ook schulden waren. Sandra was in gemeenschap van goederen getrouwd en haar man had een eigen bedrijf. Dat bedrijf liep niet goed, en haar man stopte er mee. Wel had hij van een compagnon vijftig duizend Euro geleend voor privé-investeringen. Een schuld die ook op de naam van Sandra staat. Daarnaast hebben ze geld moeten lenen om de hypotheek te kunnen blijven betalen. Totaal zijn de schulden naar schatting 68.000 Euro voor Sandra en haar ex. Na haar scheiding heeft Sandra een ouderschapsplan met haar ex opgesteld waarin ook is opgenomen dat hij verreweg het grootste gedeelte van de schulden op zich zal nemen (60.000 Euro). Zolang de boedelscheiding niet rond is, kan de gemeente echter weinig betekenen. Ook krijgt Sandra geen alimentatie of andere steun van haar ex. De rechter heeft zich daar nog niet over uitgesproken.

Maar, uiteraard, het belangrijkste is dat Sandra geen vaste woon of verblijfplaats heeft, net zo min als haar kinderen. Af en toe logeert ze bij vrienden, soms kan ze een kamertje huren, zoals nu in de Bijlmer, maar dat is vaak van korte duur. Deze situatie is slecht voor haar, maar vooral voor haar kinderen. En in april van dit jaar zitten ze al twee jaar in de problemen, zonder zicht op verbetering. Om die reden vraagt Sandra een urgentieverklaring aan bij de gemeente Amsterdam met als reden dat ze geen woning heeft, psychische klachten en te maken heeft gehad met huiselijk geweld. En omdat ze 15 april haar kamer uit moet.

Het verzoek om de urgentieverklaring wordt op 4 december 2012 afgewezen. De reden daarvoor is dat de schulden van Sandra nog niet duidelijk zijn en dat er nog geen “reële” regeling voor de schulden is getroffen. Nadat de rechter een besluit heeft genomen over de nevenvoorzieningen van de scheiding kan Sandra een nieuwe afspraak maken, zo meldt de gemeente.

Met die schulden is Sandra al een tijdje bezig. Aan een belangrijke voorwaarde is voldaan: Sandra heeft een inkomen. Ze heeft een WAO indicatie en een inkomen uit de werkloosheidswet (1050 Euro netto). De huur van een toekomstige woning kan ze dus zeker betalen. Desalniettemin laat Sandra zich, met het oog op de toekomstige schulden en de afhandeling daarvan, vast vrijwillig onder beschermingsbewind laten plaatsen. Zodat een derde partij haar financiën kan regelen.

In een beschikking van 3 januari 2013 kent de kantonrechter van de rechtbank Amsterdam het beschermingsbewind toe op basis van de mondelinge behandeling van de zaak die plaatsvond op 18 december 2012. Sandra krijgt een bewindvoerder (Stichting Findool) en een mentor toegewezen. De rechter stelt vast dat Sandra niet in staat is of beperkt wordt in het behartigen van haar belangen.

Ze tekent dan ook bezwaar aan tegen het afwijzen van de urgentieverklaring. Immers, Sandra doet er alles aan om haar financiën op orde te krijgen. Momenteel buigt een advocaat zich over de “nevenvoorzieningen” van de scheiding, waarin ook duidelijkheid zal komen over de schulden. Daar kan Sandra niet opwachten. De situatie is urgent, daarom heeft Sandra ook een urgentieverklaring aangevraagd. Daarnaast geeft Sandra aan graag te willen werken om haar schulden te kunnen aflossen, maar dat een stabiele thuisomgeving daarvoor wel een voorwaarde is. Net als voor de opvoeding van haar kinderen. Na een hoorzitting eind februari 2013 zal de gemeente over het bezwaarschrift besluiten.

Ondertussen zijn Sandra en haar kinderen dakloos, bezoekt ze een psycholoog en wil ze alles doen om aan het werk te komen en haar schulden af te lossen. Ze weet alleen niet hoe ze die kans moet grijpen, dan wel krijgen. Dat is haar uitdaging: een kans op de eerste kleine stap om uit de problemen te komen. Een urgentieverklaring die kan leiden tot een vaste woon- en verblijfplaats, een huis, lijkt daarvoor de snelste weg.

2.1// WAT IS HET PROBLEEM? OMVANG EN AARD

Om de vraag te beantwoorden hoe groot het probleem is, is de vraag allereerst wat het probleem precies is. Los van hoe de problemen precies samenhangen, zien we de volgende problemen:

- Sandra en haar kinderen hebben geen dak boven hun hoofd.
- Sandra heeft schulden waarvoor nog geen oplossing is (de afspraken met haar ex zijn niet voldoende, de schuldeiser moet ook akkoord gaan).
- Sandra heeft psychische problemen.
- Sandra ontvangt geen alimentatie van haar ex-man.
- De boedelscheiding tussen Sandra en haar ex-man is nog niet geregeld.
- Sandra is slachtoffer van huiselijk geweld.
- Sandra zit in de ziektewet.
- Sandra heeft geen werk.
- Sandra zit geen uitweg uit de bureaucratische problemen waar ze in is terechtgekomen.

Dit lijken ons momenteel de belangrijkste problemen. Uit het verhaal van Sandra komt naar voren dat de oplossing voor veel problemen afhangt van de vraag hoe hoog haar schulden zijn, en wat ze daar aan gaat doen. Immers, een financiële stabiele situatie (lees: een schuldhulpverleningstraject) is een voorwaarde voor een urgentieverklaring. En een urgentieverklaring een voorwaarde voor een woning. En een woning voor rust en regelmaat en daarmee voor werk en het aanpakken van haar schulden. En daarmee zijn we weer terug bij af.

De gemeente Amsterdam biedt een urgentieverklaring aan mensen in nood (geen dak boven hun hoofd) maar die nood is niet voldoende om in aanmerking te komen voor een oplossing. “Het klopt dat u op straat woont, maar we helpen u niet omdat u niet gereguleerde schulden heeft,” zo lijkt de redenering.

Hoe zit dat precies? In Uitvoeringsinstructie 5 (Urgentie en Bemiddeling) van de Dienst Wonen, Zorg en Samenleven van de Gemeente Amsterdam van 1 januari 2013 lezen we de algemene voorwaarden voor een urgentieverklaring:

- Aanvrager heeft er alles aan gedaan om het probleem op te lossen: andere mogelijkheden zijn niet mogelijk of uitgeput.
- Aanvrager heeft zichzelf niet in een voorzienbaar ongunstige woonsituatie gebracht.

- Aanvrager kan op grond van eigen mogelijkheden geen passende woning krijgen binnen redelijke tijd (1 jaar) bijvoorbeeld met de eigen rechten via WoningNet en aanvrager heeft geen passende woning via WoningNet geweigerd, c.q. heeft geen passende woning kunnen huren. De voorwaarden zijn uitgewerkt in het Protocol Aandachtsgroepen.

Daarnaast staat er onder urgentiegronden dat B&W een urgentieverklaring kunnen verlenen indien de aanvrager (we noemen de voor deze casus relevante):

1. In een acute noodsituatie verkeert (door brand of een andere calamiteit)
2. Op grond van medische en/of andere sociale redenen dringend woonruimte nodig heeft

Dan is het natuurlijk de vraag wat met een acute noodsituatie of medische en / of andere sociale redenen wordt bedoeld. Dat lezen we in paragraaf 4.2 (titel: Op grond van medische en/of sociale redenen is dringend woonruimte nodig). De volgende algemene voorwaarden zijn van toepassing:

1. De aanvrager woont tenminste twee jaar in een periode van drie jaar in Amsterdam en het feitelijk woonadres komt overeen met het adres in het GBA, tenzij de aanvrager beschikt over een postadres van DWI.
2. Er is op grond van medische en /of sociale omstandigheden sprake van een levensbedreigende of levens ontwrichtende woonsituatie die alleen opgelost kan worden met (andere) zelfstandige huisvesting op zeer korte termijn.
3. De aanvrager dient zelf zijn levensbedreigende of levens-ontwrichtende woonsituatie aan te tonen en te zorgen voor bewijsmateriaal.
4. De aanvrager is financieel in staat om een zelfstandig huishouden te voeren. Voor de eventueel aanwezige schulden heeft de aanvrager een zodanige sanering geregeld dat een financieel zelfstandig huishouden mogelijk is.
5. De aanvrager is in staat zelfstandig te kunnen wonen. Dat wil zeggen: er is door de GGD geen contra-indicatie verstrekt voor het zelfstandig kunnen wonen.

Daarnaast lezen we dat van een levensbedreigende of levens-ontwrichtende situatie sprake is, wanneer de aanvrager in samenhang met ernstige woonproblemen, niet meer in staat is zelfstandig te kunnen functioneren. Een zelfstandige woning is in dat geval (een substantieel deel van) de oplossing. Tot dergelijke omstandigheden worden gerekend:

- ernstige medische redenen;
- (dreigende) dakloosheid met de zorg voor kinderen;
- geweld of bedreiging.

Zoals we zien voldoet Sandra aan veel van de hierboven genoemde voorwaarden. Aan de omstandigheden die de gemeente hierboven noemt, voldoet ze zeker. In paragraaf 4.2.2 gaat de gemeente verder op de (dreigende) dakloosheid met de zorg voor kinderen in.

In uitvoeringsinstructie 5 geeft de gemeente expliciet aan dat de gemeente oplossingen wil voor gezinnen die dakloos dreigen te raken en expliciet geen kinderen op straat wil. Voor de uitvoering van dit beleid verwijst uitvoeringsinstructie 5 naar het protocol aandachtsgroepen. Daar lezen we dat de gemeente “er van uit gaat” dat de woning beschikbaar blijft voor de kinderen. Dat station is voor Sandra gepasseerd. Het huis is reeds verkocht. Verder wijst het protocol er op dat het om uitzonderlijke situaties gaat en verwijst weer naar uitvoeringsinstructie 5, zoals we die hierboven beschreven om te kunnen bepalen wat een uitzonderlijke situatie is.

Terug naar de vraag wat het probleem feitelijk is:

1. Sandra en haar kinderen hebben geen dak boven hun hoofd.
2. Sandra en haar kinderen krijgen geen urgentie verklaring.
3. Sandra krijgt geen duidelijkheid over haar schulden.

Of, anders geformuleerd: Voor Sandra is het voornaamste probleem dat ze geen woning heeft, en zonder urgentieverklaring ook geen zicht op een woning heeft. Voor de gemeente lijkt het belangrijkste probleem te zijn dat ze geen “geregelde” schulden heeft. Juist *niet* zozeer dat ze met haar kinderen geen dak boven haar hoofd heeft. De opvattingen in de systeemwereld en de leefwereld lopen nogal uiteen. Voor Sandra is het dak boven haar hoofd het primaire probleem en de schulden het secundaire probleem. Voor de gemeente lijkt het andersom. Bovendien: vaak zijn financiën het probleem waarom mensen hun huis moeten verlaten, dus vaak zal de situatie bij een urgentie aanvraag niet direct stabiel zijn.

Samengevat zien we dat Sandra een financiële stabiele situatie moet zien te creëren om een urgentieverklaring te krijgen, en dat ze een huis nodig heeft om die stabiele situatie te creëren. Een situatie waar geen ontsnappen aan lijkt te zijn. Terwijl ze aan de belangrijkste en zwaarste voorwaarden voor urgentie voldoet (dakloosheid, huiselijk geweld, zorg voor kinderen, levens-ontwrichtende situatie). Het lijkt er op dat je in de gemeente Amsterdam beter past in de situatie van een noodsituatie als je schulden geregeld zijn. Dat betekent dat de groep waar dat niet voor geld een probleem heeft.

Hoe groot is die groep? De groep die niet gestabiliseerde schulden heeft en geen huis? Die vraag is niet met zekerheid te beantwoorden omdat ze veelal niet geregistreerd staan. Immers, zoals bij Sandra het geval is, staan haar schulden en dus haar schuldenprobleem momenteel nergens geregistreerd, omdat ze nog niet geregeld zijn. Momenteel staat ze geregistreerd als iemand die een urgentie verklaring heeft aangevraagd bij de gemeente. Ze heeft geen gemeentelijks uitkering en gebruikt geen andere voorzieningen. De psycholoog die ze betaald wordt betaald door de zorgverzekeraar, daar zal dat bekend zijn. Misschien weten de mensen op de school van haar kinderen hoe de vork in de steel steekt. Misschien ook niet. Maar mensen die geen toegang tot het systeem krijgen, kunnen we moeilijk als groep kwantificeren.

En zelfs waar we het wel registreren is dat lastig. Op 8 februari 2013 stelde Tweede Kamerlid Kuzu (PvdA) vragen aan de staatssecretaris over het tekort aan opvangplekken voor daklozen gezinnen. Een van de vragen van Kuzu luidde: “Heeft u een overzicht hoeveel gezinnen op straat zijn komen te staan de afgelopen 5 jaar, en hoeveel mensen op een wachtlijst voor een opvangplek staan?” Het antwoord van Staatssecretaris Van Rijn luidde:” Nee. Bij de VNG en bij de Federatie Opvang, de koepelorganisatie van de instellingen voor maatschappelijke opvang, is niet bekend hoeveel gezinnen de afgelopen vijf jaar dakloos zijn geraakt en hoeveel er op een wachtlijst staan. Ook bij Defence for Children bestaat een dergelijk overzicht niet.” Wel heeft de staatssecretaris het Trimbos Instituut en de Federatie Opvang verzocht om daar over 2012 extra aandacht aan te besteden. Die kennis zal waarschijnlijk op zeer korte termijn beschikbaar zijn.

2.2 // KANSEN & BEDREIGINGEN

Er gelden verschillende typen kansen en bedreigingen voor de challenge van Sandra. Gemeenten zijn zich altijd bewust van het feit dat besluiten precedentwerking tot gevolg kunnen hebben. Dus is voorzichtigheid en strengheid gepast. Het is crisis en waar dakloze gezinnen enkele jaren geleden nog uitzondering waren, komen ze nu steeds vaker voor. Daarnaast is het aantal beschikbare woningen beperkt. Al verschilt dat sterkt per regio. Maar zeker in een stad als Amsterdam geldt dat mensen er veel voor hebben om urgentie te krijgen. Sommigen zullen het gewoon proberen onder het mom van “je weet maar nooit”. Daarom is het goed dat de gemeente uitvoeringsprocedures en protocollen heeft opgesteld om de aanvraag te standaardiseren en te reguleren en daarmee willekeur en onrechtvaardigheid te voorkomen. Dat wil echter niet zeggen dat die standaardisering en protocollering op zich ook weer ongewenste effecten kan oproepen, zoals bij Sandra het geval lijkt.

Immers, los van de kosten en baten, waar we zo nog over komen te spreken, is het onwenselijk dat een alleenstaande moeder en twee jonge kinderen op straat komt te staan. Vooral ook omdat de gemeente een zorgplicht heeft voor dakloze kinderen, zoals de gemeente zelf benadrukt in de protocollen en uitvoeringsprocedures. Een zorgplicht die in de nieuwe Jeugdwet zelfs wettelijk vast komt te liggen. De regels oprekken met betrekking tot de financiële stabiliteit zal dus betekenen dat meer urgentieaanvragen toegekend zullen worden. Dat houdt tevens het risico in dat woningbouwcorporaties huizen moeten toekennen aan mensen van wie niet zeker is of ze de woning wel kunnen betalen. Dat is een onwenselijke situatie. Aan de andere kant, zoals we zeiden, is de situatie zoals die nu voort bestaat ook ongewenst: een stabiele financiële situatie is voorwaardelijk voor het verkrijgen van urgentie, terwijl urgentie en een woning voor mensen als Sandra juist een voorwaarde is voor stabiliteit in financiële zin. En dus blijven ze in hun benarde positie zitten. Toch biedt de manier waarop Sandra tot nu toe gehandeld heeft wellicht een oplossing: immers, Sandra’s schulden mogen dan nog niet gestabiliseerd zijn, ze heeft wel inkomen en ze heeft zich “preventief” onder beschermingsbewind laten stellen. Daarnaast is bekend hoe hoog de schulden zijn.

Zo'n 67.000 Euro. Als de afspraak met haar ex door de schuldeisers geaccepteerd wordt moet ze 7000 Euro aflossen. Als dat niet het geval is, waarschijnlijk de helft, 33.500 Euro. De kans is dan niet ondenkbaar dat ze in de WNSP komt. In dat geval is ze na drie jaar van haar schulden verlost.

Als ze 7.000 Euro moet aflossen, bestaat de kans dat ze het met de schuldeisers in een minnelijk traject regelt. In beide gevallen zullen haar bewindvoerder en mentor het voortouw nemen in het maken van afspraken en plannen. Zo "instabiel" is haar situatie dus feitelijk niet.

Daarnaast is Sandra op zoek naar werk. Hoewel sommigen haar afraden om dat te doen. Immers, als ze werkt zal ze meer moeten afbetalen, dan als ze op haar huidige inkomensniveau blijft zitten. Dat vindt ze zelf echter niet relevant. Ze wil aan de slag en wel zo snel mogelijk. Het feit dat ze hoogopgeleid is kan daar bij helpen en het feit dat ze tot de problemen begonnen altijd gewerkt heeft.

De vraag is dus of er iets in de wetten, regels, procedures en protocollen veranderd moet worden, of dat discretionaire ruimte voldoende is om Sandra een kans op een eerste stap uit haar misère te bieden in de vorm van een urgentieverklaring. Wie de voorwaarden strik neemt zal "geregelde schulden" als een door de rechter (WSNP) dan wel door de schuldeisers (minnelijke traject) ondertekend schuldsaneringsplan zien. Wie het doel achter de wet, en de waarde achter de wet interpreteert, ziet de mogelijkheid om te voorkomen dat Sandra nog verder in de misère terechtkomt, door nu in te grijpen. Immers, de kans is zeer groot dan Sandra over een half jaar, misschien over een jaar, als de boedelscheiding rond is, alsnog een urgentieverklaring krijgt en schuldhulpverlening heeft. Het is alleen de vraag of ze dan nog steeds op een kamertje in de Bijlmer woont, of dat ze inmiddels in de vrouwenopvang of de maatschappelijke opvang bivakkeert, en wat de situatie van haar kinderen is. Door de belangrijkste voorwaarde voor haar aanvraag (dakloos en kinderen) en de zorgplicht van de gemeente voor dakloze minderjarige kinderen te verkiezen boven de randvoorwaardelijke eis van geregelde schulden, kan Sandra een urgentieverklaring worden geboden. Een urgentieverklaring die ze waarschijnlijk over een half jaar of een jaar alsnog krijgt. Slechts de procedures en protocollen voorkomen dat ze die verklaring nu niet krijgt. Niet een wet. Wat we wel weten is dat Sandra en haar kinderen over een half jaar waarschijnlijk slechter af zijn dan nu. De zorgplicht voor het voorkomen van dakloze kinderen zal in het bovenstaande geval zwaarder moeten wegen dat de toegangseis van een geregelde schulden.

Los van deze individuele beslissing zou dat voor lotgevallen van Sandra betekenen dat de gemeente een "stabiele financiële" situatie niet zozeer definieert als "geregelde schulden" maar als een inkomen, de wil om te werken en eventueel de wil om zichzelf vrijwillig onder bewind te plaatsen. Veel meer kan Sandra op dit moment niet doen. Ze heeft zich zelfs vrijwillig op 80- euro leefgeld laten zetten. Van het geld dat ze overhoudt, spaart de

bewindvoerder om toekomstige schulden af te lossen. De kans kortom, is dat de gemeente daarmee meer ellende voor dakloze huishoudens voorkomt. De bedreiging is dat er willekeur ontstaat en het aantal toekenningen toeneemt als gevolg van precedentwerking. Het aantal dakloze gezinnen zal echter hooguit kleiner worden. En dat is een absolute kans.

2.3 // **KOSTEN & BATEN**

Op dit moment kost de situatie van Sandra de gemeente niets. Sandra zit in de WW en gaat wellicht straks werken, zoals ze van plan is. Als ze klaar is met de WW komt ze in de WAO, tenzij ze gaat werken. Als ze op enig moment geen logeerplek meer kan vinden en ze krijgt geen urgentieverklaring, dan bestaat de kans dat ze in de noodopvang terecht komt, of dat haar kinderen bij Jeugdzorg terechtkomen. De kosten daarvan hebben we hieronder opgesomd.

Kostensoort	Bedrag	Beschrijving
Maatschappelijke opvang	45.000 Euro	Kosten voor 1 volwassene per jaar
Kinderen onder toezicht Jeugdzorg	11.000 Euro	5.500 Euro per kind per jaar
Kinderen uit huis geplaatst	80.000 Euro	40.000 Euro per kind per jaar
Totaal	136.000 Euro per jaar	gemiddeld

Hierboven zijn we uitgegaan van een gangbaar scenario. De financiële baten in het huidige scenario bestaan er vooral uit dat de urgentieverklaring van Sandra naar iemand anders kan. Aan de andere kant heeft de gemeente het aantal urgentieverklaringen gemaximeerd, dus de voordelen daarvan zijn relatief. Mocht Sandra besluiten uit Amsterdam te vertrekken, dan is dat een financiële baat voor de stad, op dit moment. Voor een andere stad zal dat uiteraard weer kosten opleveren. In andere woorden: er liggen veel kosten voor Sandra en haar situatie in het verschiet. Vroeg interveniëren kan die kosten voorkomen zonder dat daar financiële investeringen tegenover staat.

2.4 // **DE PROPOSITIE**

De wethouders van de stad Amsterdam zijn voorstanders van eigenkracht, burgerkracht, samenredzaamheid. De overheid kan niet alles zelf, mensen moeten meer zelf oppakken. Sandra wil haar leven zelf weer oppakken. Als we meenemen wat ze de afgelopen twee jaar allemaal heeft moeten meemaken, dan is dat vlot. Ze is mishandeld, haar baan kwijtgeraakt, haar huis en ze zwerft met haar kinderen rond. Als klap op de vuurpijl is haar huwelijk voorbij. Dat kan snel gaan. Toch zit ze niet bij de pakken neer. Het enige dat ze wil is een kans om opnieuw te beginnen. Ze weet dat ze schulden heeft en daar wil de verantwoordelijkheid voor nemen. Ze weet dat ze het zelf moet doen en ze wil het ook zelf. Ze vraagt geen uitkering,

geen bijzondere bijstand of wat voor steun dan ook. Ze vraagt voorrang bij de toekenning van een woning, zodat zij en haar kinderen een stabiele situatie hebben om verder te gaan en door te pakken. Waar ze eigenkracht kan tonen, toont ze eigenkracht. Wat ze niet kan is zichzelf urgent verklaren. Dat kan alleen de gemeente.

Een gemeente die in toenemende mate verantwoordelijk wordt voor het oplossen van problemen van mensen. Niet alleen schulden en bijvoorbeeld Jeugdzorg, maar ook op het gebied van sociale zekerheid en volwassenen zorg komt er steeds meer naar de gemeente toe. Dat betekent dat de gemeente steeds meer de financiële consequenties zal merken van het *niet* oplossen van problemen. Die zullen steeds vaker op de gemeentelijke begroting komen te staan, waar ze vroeger verdeeld waren over Rijk, Provincie, Regio, Gemeente en andere partijen. Het voordeel is dat de gemeente ook de ruimte krijgt om budgetten ontkokerd uit te geven. Want als weten we niet precies het vaak het probleem van Sandra voorkomt, wat we wel weten is dat het aantal gezinnen met schulden, en het aantal dakloze gezinnen toeneemt. Zoals we lieten zien gaan die gezinnen de gemeente veel geld kosten. En dan maakt Sandra nog geen gebruik van andere gemeentelijke voorzieningen (uitkering, WMO, etc). In andere woorden, als de gemeente streng en dogmatische blijft vasthouden aan het huidige systeem van urgentie verklaringen (en niet kijkt naar de consequenties daarvan op andere domeinen dan alleen huisvesting) dan snijdt de gemeente zichzelf financieel maar ook wettelijk (zorgplicht) in de vingers. Immers, de gemeente, en niet zozeer het Rijk of de woningbouwcorporatie draaien op voor de kosten. Een streng en dichtgeregeld urgentiesysteem hoort in het verleden. De decentralisaties nopen tot een andere manier van werken. De uitdaging van Sandra biedt een manier om daar op voor te sorteren.

2.5 // REGELS EN RUIMTE

Wat zien we in deze casus nu gebeuren als het gaat om regels en de ruimte om maatwerk te kunnen leveren aan Sandra, omdat haar problemen daarom vragen? Hieronder sommen we die per beleidsdomein op.

- **Wonen:** de lokale ruimte om met woningcorporaties urgentiewoningen te regelen wordt op twee manieren dichtgeregeld:
 1. Woningcorporaties eisen in ruil voor het beschikbaar stellen van een urgentiewoning, dat er op zijn minst sprake is van gereguleerde schulden;
 2. **Toegang:** het grote aantal beschikbare urgentie woningen in Amsterdam (in 2011 nog 3.000 per jaar) en druk op de sociale huurwoningen (wachtlijsten) leidde tot gesjoemel. Als reactie hierop zijn het aantal woningen teruggebracht tot 500 per jaar. Als reactie daarop zijn de eisen voor urgentie aangescherpt. De toegang moet worden beperkt.
- **Jeugdzorg:** Op dit moment moet Sandra op eieren lopen omdat Jeugdzorg haar scherp in de gaten zal houden als ze op 15 april haar kamer verlaat.. Mogelijk komt de keuze om vanuit dwingend kader of niet te opereren straks met de decentralisaties bij de gemeente

te liggen. In het geval van Sandra is het duidelijk dat uithuisplaatsing niet de beste optie. Maar hoe regelen gemeenten de ruimte om dit te kunnen beslissen in?

- **WMO:** Van zorgplicht naar compensatieplicht. En deze casus leert dat positief geformuleerde beleidsregels geen prioriteit hebben als ze botsen met een negatieve beleidsregel. In dit geval gaat de negatieve regel (geen toegang tot urgentiewoning met ‘ongeregelde’ schulden) boven zorgen dat vrouwen en kinderen niet op straat leven.
- **Financieel afbreukrisico:** belang van de bescherming van het instituut ‘urgentie’ gaat boven het belang van het individuele gezin. Het lijkt belangrijker dat de woningcorporatie financieel gedekt wordt (door geregelde schulden) dan dat vrouwen en kinderen op straat wonen.
- **Politiek afbreukrisico:** in termen van *defensive routines* laat deze casus zien dat de gemeentelijke organisatie zich volledig geïmmuniseerd heeft. Er komen intern niet eens afweermechanismen op gang. Deze vrouw kan ambtelijk op straat worden gehouden, zonder dat er ooit iemand op beleidsmatig of politiek niveau een afweging op waarden heeft kunnen maken.

3 // THE CHALLENGE VAN RUBEN

Ruben nam eind 2008 in een vlaag van verstandsverbijstering de benen. Hij ging weg bij zijn vrouw en twee jonge kinderen, om een paar maanden door Europa te touren. Even tot zichzelf komen; hij vond dat toen heel logisch. Tot dan had Ruben een eigen bedrijfje als risicospecialist die zich liet inhuren door verzekeraars. Hij had een mooie auto, een riant huis en een riant hypotheek. Net als zovelen. Maar onderweg realiseert hij zich terdege dat het niet normaal is wat hij aan het doen is. Hij is verslaafd, en daar moet hij iets aan doen. “Wat voor een vent ben je nou als je je gezin te grond richt? Want, dat deed ik feitelijk.”

Ruben gaat terug naar de stad waar hij met zijn gezin woonde. Natuurlijk kon hij niet terug naar huis. Dus hij meldde zich bij de maatschappelijke opvang. Aanvankelijk bij het Leger des Heils. Later bij een illegale opvang achter een sporthal in de stad. Hij gaf aan dat hij verslaafd was. En ging via zijn huisarts naar de psychiater. Ook regelde hij een bijstandsuitkering. Na anderhalf jaar in de opvang was er nog steeds geen goed traject voor hem. Hij had wel van alles geprobeerd. Maar Ruben had het gevoel dat hij met amateurs te maken had. Die weliswaar van alles voor hem regelden, zoals onderdak en eten. Maar zijn verslaving was nog even hardnekkig als altijd. Ondanks talloze gesprekken met talloze verslavingspecialisten. Inmiddels waren wel zijn schulden in kaart gebracht door iemand van de gemeente. En werd ook Ruben’s ziektekostenverzekering weer betaald.

Op een dag besloot Ruben het heft in eigen hand te nemen. Hij was klaar met het leven waarin hij al meer dan twee jaar ronddoolde en om zich heen zag dat anderen dat al anderhalf decennium vol hielden. Hij zag een advertentie in de krant staan van een privékliniek voor verslavingszorg.

Via het Bureau voor Rechtshulp was hij inmiddels zover dat zijn arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV), die hij had afgesloten als zelfstandig ondernemer, ging uitbetalen. Hij had een steady inkomen. En die AOV betaalde ook een intake bij de privékliniek. Nadat die succesvol was afgerond, ging Ruben in behandeling. Niet in Nederland. Maar in Kaapstad, Zuid-Afrika. Die behandeling werd een groot succes. De 12-step Minnesota Methode hielp Ruben er weer bovenop. In tegenstelling tot de wat 'softere' Nederlandse verslavingszorg. Het enige dat hij zelf nog moest betalen aan zijn behandeling waren, na de intake, een eigen bijdrage en de vliegtickets. Bij elkaar ongeveer 9 duizend Euro. Gelukkig biedt ook hier de AOV soelaas.

Na zijn behandeling in Kaapstad, komt Ruben terug in zijn woonplaats. Hij huurt een huis van een particuliere verhuurder en probeert zijn oude baan weer op te pakken. Dat lukt! Hij kan weer aan de slag bij de laatste opdrachtgever die hij had, voordat hij wegliep bij zijn gezin. Hij probeert van hieruit het contact met zijn gezin weer te herstellen. In zoverre, dat hij zijn kinderen weer eens in de zoveel tijd kan zien. Bovendien bezoekt hij iedere twee weken, en soms wekelijks, de praatgroepen van AA Nederland. Die meetings worden door de verslaafden zelf georganiseerd in verschillende steden. Ruben gaat daarvoor naar Amsterdam of Deventer.

De weg van de private zorg heeft Ruben dus veel gebracht. Het was die 9 duizend Euro meer dan waard. Die had hij niet kunnen opbrengen als hij geen AOV had gehad. Hij realiseert zich dat hij geluk heeft gehad. Hij heeft kunnen ontsnappen aan een decennium in het daklozencircuit. Bij toeval viel zijn oog op een advertentie in de krant. En in dezelfde maand keer zijn AOV uit. Niemand had hem verteld van deze mogelijkheid. Dat verbaast hem achteraf. Maar dat is niet het enige dat Ruben verbaasde. In Kaapstad waren in de behandeling alle nationaliteiten vertegenwoordigd. Van Britten tot Amerikanen. Van rijke Zwitsers tot Afrikanen. Een aantal van hen had zichzelf rechtstreeks aangemeld bij de kliniek. Zij betaalden ongeveer 15 duizend US dollar voor het traject dat Ruben ook doorliep. Exclusief tickets natuurlijk. Werkelijk verbijsterd was Ruben dus toen hij van zijn zorgverzekering onder ogen kreeg wat hij in dat jaar aan zorgkosten had gemaakt voor die behandeling: meer dan 120 duizend Euro! Terwijl er ook nog 9 duizend door zijn AOV was vergoed. Ruben geloofde zijn ogen niet.

The challenge

Achteraf had Ruben graag de mogelijkheid gehad om zelf rechtstreeks naar Kaapstad te vliegen, zich aan te melden bij desbetreffende kliniek en net als vele anderen die fantastische behandeling voor 15 duizend goed betaalde US dollars willen afronden. Maar, los van de beperkte informatiepositie van Ruben op dit gebied: die weg bestaat niet. In Nederland kun je alleen via een huisarts en een doorverwijzing naar een erkende (toegelaten) kliniek in deze behandeling terecht komen.

Die behandeling wordt dan volgens de Nederlandse wetten der transparantie en financiering

gedeclareerd onder het vigerende DBC-nummer bij de ziektekostenverzekeraar van Ruben. Deze behandeling valt binnen het basispakket.

Ruben weet niet welke transactiekosten zijn maatjes in Kaapstad thuis al gemaakt hadden om in Kaapstad in behandeling te gaan. Maar als dat eveneens beperkt blijft tot 9 duizend Euro, net als bij Ruben, dan is een behandeling via de koninklijke transparante weg van de DBC's duur betaald. Hoe goed het ook voor hem is uitgekapt (de behandeling is Ruben wel een miljoen waard geweest), Ruben had het liefst de mogelijkheid gehad dat zo efficiënt mogelijk te organiseren.

3.1 // HOEVEEL RUBEN'S ZIJN ER? OMVANG

Het valt op dat niet goed te bepalen is hoeveel cliënten via Nederlandse privéklinieken in het buitenland, tegen feitelijk een fractie van de kosten, afkicken en behandeld worden. Informatie over het aantal DBC's dat is gedeclareerd bij verzekeraars is niet openbaar. Die is alleen bekend bij zorgverzekeraars en het Ministerie van VWS. Evenals bij de behandelaars voor wat betreft hun eigen behandelingen. Die informatie blijft onzichtbaar voor burgers. Er is eventueel een mogelijkheid om informatie over DBC's voor specifieke doeleinden te kopen.

Maar niet alleen daarom is het lastig om de omvang van de groep te achterhalen. Er is ook nauwelijks zicht op de groep vanaf de andere kant. Zij houden immers gesloten meetings en bewegen bewust in de anonimiteit. De meetings worden door de deelnemers zelf betaald.

3.2 // DE SYSTEEMWERELD RONDOM RUBEN

Er zijn verschillende relevante wetten die bepalend zijn (geweest) voor Ruben. Die wetten ontsluiten tevens financiering en functies voor het helpen oplossen van problemen zoals die van Ruben.

- **Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo):** de eerste opvang waarvan Ruben gebruik maakte, werd voor een deel betaald uit Wmo-middelen. Officieel voor eerste opvang en “toeleiding” naar passende zorg.
- **Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (Awbz):** de partij die de eerste opvang van Ruben exploiteerde, deed dat deels met Awbz-middelen. Eén van de afdelingen van de maatschappelijke opvang, was officieel een “sociaal pension” (intramuraal woonbegeleiding). De grootste groep cliënten die uit de opvang uitstroomde, stroomde uit naar Awbz gefinancierde woonvoorzieningen. Ruben denkt dat daarom de focus meer op wonen lag, dan op behandelen.

- **Zorgverzekeringswet (Zvw):** de verslavingszorg die Ruben aanvankelijk vruchteloos ontving, zat in het basispakket van zijn zorgverzekering. Het grootste deel van zijn behandeling in het buitenland ook (\pm 120 duizend Euro). Alleen de intake, tickets en eigen bijdrage werden vergoed uit een particuliere AOV (\pm 9 duizend Euro). Behandelaars kunnen in de Zvw alleen declareren via DBC's. Voor iedere DBC staat een vast bedrag. Er zijn zo'n 30 duizend verschillende DBC's.

Vanzelfsprekend zijn wetgeving en financiering bepalend voor de wijze waarop Ruben en de zijnen worden geholpen. Maar de beleidsmatige invulling van die wetgeving is misschien des te belangrijker.

- **Eigen bijdragen:** de veel goedkopere en in het geval van Ruben effectievere zorg, is op dit moment in Nederland alleen bereikbaar als je in staat bent om een hoge drempel te nemen: die van de eigen bijdrage van 5 duizend Euro en vliegtickets.
- **DBC's Op weg naar Transparantie (DOT):** hoewel financiering op basis van DBC's in de GGz en Verslavingszorg nog maar kort geleden zijn ingevoerd, realiseren het ministerie van VWS en de NZa zich terdege dat het systeem te complex is (geworden). Daarom worden ziekenhuizen binnenkort via eenvoudiger DBC-structuren gefinancierd (DOT). Het is de bedoeling een vereenvoudigd en (medisch) herkenbaarder systematiek te bouwen om behandelingen te financieren. Het is de vraag of DOT ook de herkenbaarheid van de behandeling voor de patiënt vergroot. En of DOT ook in de GGz en Verslavingszorg wordt geïntroduceerd. Tot nu toe lijkt de DBC-financiering vooral gericht op interne transparantie voor verzekeraars, uitvoerders en ministerie. De externe transparantie (voor patiënten en cliënten) komt nauwelijks aan bod.
- **Anonieme Meetings (AA):** omdat de bijeenkomsten van de (behandelde) verslaafden volgens de 12-step Minnesota Methode zich onder de radar bewegen, weten ook weinig huisartsen van dit alternatief. Dat draagt eraan bij dat ook de informatiepositie van potentiële patiënten via die route te wensen over laat. Bijvoorbeeld over de bereikbaarheid ervan, nog los van de financiering.

3.3 // KANSEN & BEDREIGINGEN

Er gelden verschillende typen kansen en bedreigingen voor de challenge van Ruben. Dat zijn ten eerste de kansen en bedreigingen die de challenge zelf produceert. Ten tweede staan we hieronder stil bij de kansen en bedreigingen die de haalbaarheid van de challenge bepalen. Tenslotte besteden we bijzondere aandacht aan kansen en bedreigingen die deze challenge in het licht van het Regeerakkoord "Bruggen slaan" produceert en/ of waarin dat akkoord richtinggevend is voor de haalbaarheid van de challenge.

Kansen en bedreigingen van de challenge

- **Zelfredzaamheid stimuleren** (kans): door het heft in eigen hand te nemen, door een eigen pad uit te kunnen stippelen om van je verslaving af te komen, wordt de zelfredzaamheid van mensen zoals Ruben gestimuleerd. In plaats van achterover te hangen in een ‘gewoon’ behandeltraject dat je wordt aangereikt, kun je ervoor kiezen om je eigen weg te bepalen. Die leidt tot een goedkopere behandeling, op een plek die tot de verbeelding spreekt en misschien ook symbool staat voor een breekpunt in iemands leven. Het commitment van een patiënt aan zijn eigen ontworpen traject is ook veel groter, en daarmee de slagingskans.
- **Afstand van destructieve omgeving** (kans): een andere bijkomstigheid van een toegankelijker alternatief traject, is de letterlijke afstand die het veroorzaakt tussen de omgeving waarin de verslaving ontstaan is en waar die wordt behandeld. Ruben’s ervaring met de omgeving waar hij in Nederland in terecht kwam (de maatschappelijke opvang) was niet minder destructief voor hem dan zijn gezin.
- **Kwaliteit moeilijker te garanderen en controleren** (bedreiging): het is per definitie lastiger om de kwaliteit van behandelingen in het buitenland te garanderen. De Inspectie Gezondheidszorg (IGZ) heeft al genoeg om handen met de gezondheidszorg binnen de landsgrenzen. Bovendien heeft de IGZ geen mandaat om in te grijpen als het mis gaat. Behalve patiënten te waarschuwen.
- **Vluchtweg** (bedreiging): de route van afkicken en behandelen in het buitenland, kan ook dusdanig tot de verbeelding spreken dat mensen er ondoordacht aan beginnen. Dat wil zeggen: ze kiezen het als weg om te vluchten uit hun omgeving, en niet om gemotiveerd te werken aan het oplossen van hun verslavingsproblematiek.

Kansen en bedreigingen met betrekking tot de haalbaarheid van de challenge

- **Keuzevrijheid** (kans): zorgverzekeraars proberen hoe langer hoe meer aan te sluiten bij de individuele wensen van hun verzekerden. Ze verwachten ook dat patiënten zich zelf bewuster worden van de kosten van zorg. De challenge van Ruben zou daar een uiting van kunnen zijn.
- **Infrastructuur maatschappelijke zorg is te hoogwaardig** (bedreiging): in Nederland hebben we een zeer goede infrastructuur als het gaat om maatschappelijke opvang en zorg. Dat betekent volgens Ruben, dat je niet zo snel “rock bottom” zult ervaren. Dat moet je wel ervaren om echt gemotiveerd te zijn om af te kicken volgens de 12-step methode.
- **Transparantie door alle processen vooraf dicht te regelen** (bedreiging): er zijn niet voor niets 30 duizend DBC’s. Dat komt omdat we omwille van o.a. transparantie en regie op zorgkosten alle mogelijke opties van tevoren willen vastleggen. Er blijft weinig regelruimte over voor maatwerk. Maatwerk betekent daardoor bij voorbaat een uitzondering maken. En uitzonderingen zijn nu eenmaal moeilijk te legitimeren.

Kansen en bedreigingen met betrekking tot Regeerakkoord

- **Ambitie hogere kwaliteit tegen lagere kosten** (kans): het kabinet wil blijven werken aan een hogere kwaliteit van zorg tegen lagere kosten. Dat tracht het onder meer te bereiken door concentratie van voorzieningen (bijvoorbeeld m.b.t. topzorg in ziekenhuizen). In bepaalde gevallen kan ook bereikbaarder ‘zorgtoerisme’ aan die ambitie een bijdrage leveren.
- **Zorgverzekeraars gaan selectiever inkopen** (kans): als zorgverzekeraars selectiever gaan inkopen, dan gaan ze ook scherper kijken naar wat hun klanten nodig hebben. Daardoor gaan ze mogelijk ook scherper kijken naar uitwassen zoals de perverse route die Ruben doorlopen heeft. En kopen ze rechtstreeks, of op afroep, plekken in erkende klinieken in het buitenland in.
- **Alle GGz bij de zorgverzekeraars** (kans): in het verlengde van bovenstaande is het interessant voor verzekeraars om betere zorg goedkoper in te kopen in erkende klinieken in het buitenland. Daarom is het helpend dat de GGz naar verzekeraars beweegt. Zorgkantoren hadden tot nu toe minder belang bij dergelijke arbeidsintensieve inkoop. Wanneer de GGz naar gemeenten zou zijn gegaan, zouden zich die per definitie meer richten op collectieve voorzieningen en vangnetten, dan op proactieve inkoop buiten de gemeentegrenzen.
- **Alleen naturapolissen basisverzekering** (bedreiging): met ingang van 2013 is de basiszorg van alle Nederlanders alleen nog op basis van naturapolissen gedekt. De behandeling van Ruben zit in het basispakket. Naturapolissen vragen om contractering vooraf met zorgaanbieders. Dat lijkt de route van Ruben’s challenge niet dichterbij te brengen, integendeel. Restitutiepolissen lijken zich hier een stuk beter voor te lenen.
- **Beperkte blik Kwaliteitsinstituut Zorg** (bedreiging): er komt een nieuw Kwaliteitsinstituut Zorg. Die beoordeelt en bewaakt dat kwaliteit van zorg in het belang van cliënten en patiënten. Het ziet er naar uit dat die beoordeling niet gaat over prijs-kwaliteitverhouding. En over wegen die patiënten en cliënten kunnen bewandelen om de beste prijs-kwaliteit te bemachtigen. Die beperkte blik draagt niet bij aan de informatiepositie van Ruben en de zijnen.

3.4 // **KOSTEN & BATEN**

De kosten-batenanalyse van deze challenge is heel eenvoudig.

De kosten voor opvang en niet-effectieve verslavingszorg die Ruben heeft ontvangen, laten we hier buiten beschouwing. Die zijn ook geen onderdeel van de challenge. Opvang was bovendien niet te voorkomen geweest, en vanuit de opvang zijn belangrijke paden geëffend om uiteindelijk via het private circuit geholpen te kunnen worden.

De behandeling van Ruben die is gedeclareerd via DBC's voor in totaal ± 120.000 Euro, via de route van huisarts en een toegelaten Nederlandse verslavingskliniek, had maximaal slechts ± 25.000 Euro hoeven kosten. Dat is inclusief de eigen bijdrage en de kosten van een intake die in het geval van Ruben door zijn AOV werden gedekt.

3.5 // DE PROPOSITIE

Het pad effenen en de weg weten. Daar gaat deze propositie over. Ruben had zichzelf graag rechtstreeks willen aanmelden bij de kliniek. Daar was hij op dat moment ook toe in staat. Hij wilde per se het heft in eigen hand nemen. Dat maakte hem ook geëngageerd aan het pad dat hij koos. Het begin bij hem met een toevallige advertentie in een dagblad. Daarna ging hij naar de huisarts, die hem netjes doorverwees. Maar de tussenschakel van die privékliniek had wat hem betreft uitgeschakeld kunnen worden. Dan had hij zich net zo lief rechtstreeks aangemeld. En met de kennis van nu over de kosten, had hij dat zelfs veel liever gedaan. Maar je kunt niet kostenbewust zijn, als je alleen achteraf de kosten te zien krijgt die aan jou zijn besteed. En je kunt je niet rechtstreeks aanmelden, als je de informatie niet hebt om dat te doen. Of zelfs die aanmelding alleen maar kan worden gedaan door een kliniek die een toelating heeft om (veel te dure) DBC's te declareren.

Om het pad te effenen zouden we kunnen verkennen of het in specifieke gevallen mogelijk is om (top)zorg in het buitenland in te kopen, omdat we weten dat het daar beter en goedkoper is. Niet alleen bepaalde typen verslavingszorg zijn in buitenlandse klinieken goedkoper en hoogwaardiger. Dat geldt ook voor bepaalde hartoperaties of eenvoudige staaroperaties e.d. (bekend van de 'staarbus' naar Spanje). De vraag is hoe je als overheid de kwaliteit garandeert en risico's bewaakt.

Om de weg beter te weten als patiënt, moet hun informatiepositie ten aanzien van kosten en kwaliteit van zorg verbeteren. Als andere routes bereikbaar zijn tegen lagere kosten, dan zal een deel van de patiënten die route ook nemen. En dan zal een deel van de huisartsen die route promoten. Patiënten kunnen zichzelf daarmee wapenen tegen perversiteiten die op hun conto worden gedeclareerd. Het is vervolgens de vraag welke informatie relevant is voor patiënten, en hoe zij zich kunnen informeren.

Tenslotte zien we in deze casus dat we weliswaar een hoge prijs betalen voor transparantie. Maar dat die alleen transparant is voor overheid, verzekeraars en uitvoerende instellingen. DBC's die transparantie en regie zouden garanderen leiden er bovendien toe dat ook alléén via die DBC's kan worden gedeclareerd, waardoor bepaalde behandelingen kunstmatig veel duurder worden, dan ze feitelijk zijn. Tegelijk vragen zorgverzekeraars burgers goed op te letten op wat hun behandeling kost en of dat representatief is voor wat ze geleverd is. Maar dat kan alleen maar achteraf. Dat kan niet vooraf. Daarbij is het in dat geval legitiem dat

zoveel gedeclareerd is. Om werkelijk kostenbewuste patiënten en behandelaars te krijgen zouden de kosten van bepaalde DBC's niet alleen inzichtelijk moeten zijn voor behandelaars en verzekeraars, maar ook voor patiënten die overwegen een behandeling aan te gaan. Kortom: ze moeten op een begrijpelijke manier openbaar worden. Dan zouden we onder meer de omvang van deze challenge beter kunnen duiden.

Zeker in de verslavingszorg zou een cliënt goed beslagen ten ijs moeten komen. Er is de laatste tijd veel kritiek op de handel en wandel van kleine private verslavingszorgpartijtjes. Directeuren die zich misdragen of verrijken. Slechte behandeling en intimidatie van cliënten. Dit voorbeeld bevestigt het cowboy-gehalte van een bepaald deel van de sector. Dat doet de geloofwaardigheid van onze solidaire verzorgingsstaat niet goed.

3.6 // REGELS EN RUIMTE

Wat zien we in deze casus nu gebeuren als het gaat om regels en de ruimte om maatwerk zo goedkoop en goed mogelijk te kunnen leveren aan Ruben?

- Toegang: patiënten zoals Ruben hebben niet rechtstreeks toegang tot beter passende en goedkopere zorg in het buitenland. Daar krijgen zij alleen toegang toe als die aanmelding verloopt via een instelling die een contract heeft met een Nederlandse zorgverzekeraar.
- Financiering: doordat er is afgesproken zorg uit te drukken in DBC's, kan ook alleen via DBC-codes worden gedeclareerd. Terwijl in (uitzonderlijke) gevallen de kostprijs voor een Behandeling voor een aandoening met dezelfde Diagnose veel lager is.

4 // THE CHALLENGE VAN ERIKA

Met Erika ging het niet goed maar ook niet slecht. Ondanks psychische en fysieke problemen kwam ze samen met haar zontje Lars (8) financieel gezien rond. In totaal moesten Erika en haar zontje het met ongeveer 1.700 Euro netto per maand doen. Dat was geen vetpot maar het ging. Tot de dag dat er een brief van de belastingdienst, *afdeling Toeslagen* op de mat viel. Op basis van een nieuwe wet kreeg Erika 290 Euro *kindgebonden budget* uitbetaald. Dit geld werd ook netjes iedere maand overgemaakt en het gaf Erika en Lars net dat beetje extra dat zo welkom was. Na een jaar kwam echter het bericht dat de 290 Euro, 85 Euro had moeten zijn. Een schuld van meer dan 2.000 Euro was het gevolg. Erika die nooit eerder schulden had, weet hier niet goed mee om te gaan. Ze raakt in paniek. Ondanks de aangeboden betalingsregeling door de belastingdienst, gaat ze het ene gat met het andere te vullen. Haar financiële huishouden wordt een puinhoop. Ze krijgt schulden bij verschillende instellingen die incassobureaus inschakelen. Haar schulden lopen op. De toelage die haar als alleenstaande moeder had moeten helpen het financieel net een beetje beter te krijgen bereikt juist het omgekeerde.

Tot overmaat van ramp moet Erika door de toenemende financiële problemen stoppen met het opzetten van haar beautysalon. Door de schuldenlast kan ze de huur van haar net gehuurde bedrijfspand niet meer betalen. Een extra boete voor contractbreuk volgt. Meer schulden zijn het gevolg, maar vooral een deuk in haar eigenwaarde. Ondanks dat Erika is afgekeurd vanwege een chronische ziekte wil ze toch graag werken. Om wat extra geld bij te verdienen. Maar vooral ook om mee te doen aan de maatschappij waar ze vol in zat toen ze nog als stewardess de wereld overvloog. “Je wil je niet in het circuit van de zielige mensen voelen. Ik ben wel afgekeurd, maar dat kan ik gewoon niet accepteren. Als je 45 jaar bent en je bent al afgeschreven door de maatschappij, dan is dat niet makkelijk. Dat moet je verbloemen.”

Inmiddels heeft Erika Haar financiële situatie bijna weer op orde. Afgelopen maand betaalde Erika haar laatste termijn van de ‘boete’ voor de contractbreuk van de eigenaar van haar bedrijfspand. Ze probeert haar beautysalon nu weer vanuit huis te runnen. Als het lukt zo’n 200 Euro per maand te verdienen kan ze in ieder geval voor haar gevoel weer rondkomen.

Met veel geploeter dat wel. Erika was al niet goed in het voeren van een administratie en dat past bij haar situatie: alleenstaande moeder, met psychische en chronische aandoeningen waardoor ze is afgekeurd. Maar sinds de fout met de belastingdienst is ze nog onzekerder geworden over haar kennis en kunde. Dit levert stress op maar vooral woede. Achteraf gezien had ze natuurlijk beter moeten controleren of het geld van de belastingdienst haar wel echt toekwam. “Maar ja, ik dacht, zij zijn de belastingdienst, zij zullen het wel weten. En ik kon het op dat moment zo goed gebruiken.”

“Waarom storten ze dat dan zomaar ongevraagd op mijn rekening?”, is nog steeds de vraag. Daardoor is Erika in de problemen gekomen. En ze begrijpt dat toeslagen van belastingdienst haar helpen om het financieel rond te krijgen. Maar liefst wil ze er niets meer mee te maken hebben. Het liefst vraagt ze geen toeslagen meer aan. Uit angst om ooit nog weer in een schuldsituatie te belanden.

The Challenge

Achteraf had Erika graag zelf het *kindgebonden budget* aan willen vragen. Dan had de kans bestaan dat ze niet van de regeling had geweten en 85 Euro per maand was misgelopen. Maar dan was de kans in ieder geval kleiner geweest dat de fout was ontstaan. Als Erika de toeslag zelf had aangevraagd had ze waarschijnlijk de toeslagen brief beter gecontroleerd om te zien of ze zelf alles wel goed had gedaan.

Erika heeft haar problemen zelf inmiddels bijna opgelost. Haar problemen zouden ook niet met een challenge recht te zetten zijn. In een soort gelijke casus heeft de rechter namelijk bepaald dat te veel uitbetaalde toeslagen terug betaald moeten worden.¹

Of de ontvanger ze nu zelf aanvraagt (zoals bij huur- en zorgtoeslag) of dat de belastingdienst ze toekent, maakt juridisch geen verschil. Wel wil Erika graag dergelijke situaties in de toekomst voorkomen. Voor haar zelf. Maar zeker ook voor andere alleenstaande ondernemende moeders in de zelfde situatie.

In deze challenge verkennen wat er op dat vlak mogelijk is. Vooral omdat de oorsprong van het *kindgebonden budget* juist ligt in het ondersteunen van alleenstaande moeders. Maar in het geval van Erika hielp het haar van de regen in de drup.

4.1 // HOEVEEL ERIKA'S ZIJN ER? OMVANG

Hoeveel Erika's zijn er in Nederland? Hoeveel mensen raken er in financiële problemen door te veel toegekend en uitgekeerd *kindgebonden budget*? Die vraag is natuurlijk niet precies te beantwoorden. Wel weten we het volgende.

Uitzonderlijke Fout

Het is onduidelijk hoe de fout met Erika's *kindgebonden budget* is ontstaan. Het is namelijk uitzonderlijk dat ze in eerste instantie een bedrag van meer dan 200 Euro per maand kreeg toegekend en overgemaakt. De maximale hoogte van de toeslag is namelijk 1.017 Euro per jaar voor 1 kind. Dit komt overeen met de 85 Euro per maand waar Erika uiteindelijk recht op heeft.

We weten niet bij hoeveel huishoudens een dergelijke fout is of wordt gemaakt. Wel weten we ongeveer hoe vaak en hoeveel te veel betaalde toeslagen terugbetaald moeten worden.

Teveel toegekende toeslagen

Over 2009 is inmiddels 92% van alle toeslagen definitief vastgesteld, waaronder 1,1 miljoen toeslagen *kindgebonden budget*. Bij 16% is te weinig voorschot *kindgebonden budget* uitbetaald en moet de belastingdienst achteraf nabetalen. In 42% van de gevallen is het verschil tussen voorschot en vaststelling nihil. In nog eens 42% van de gevallen was het voorschot groter dan het vastgestelde bedrag en wordt het verschil teruggevorderd. Deze laatste groep, waar Erika onder valt, is hieronder uitgesplitst naar teruggevorderde bedragen.

¹ Raad van State: 201103664/1/H2. Datum uitspraak: 19 oktober 2011

Aantal terugvorderingen	% van totaal kindgebonden toeslagen (1,1 miljoen)	Teruggevorderde bedrag
462.000⁽²⁾	42%	Totaal
77.000	7%	0-100 Euro
242.000	22%	100-500 Euro
110.000	10%	500-1000 Euro
33.000	3%	>1000

Ondanks dat de belastingdienst zelf de hoogte van de voorlopige toeslag berekent gaat dit vaker goed dan fout. Nu gaat dit voor het overgrote deel niet om heel hoge bedragen, maar voor in ieder geval 33.000 huishoudens is dit meer dan 1000 Euro. Maar ook de categorie van 110.000 huishoudens die meer dan 500 Euro over 2009 moet terug betalen kunnen volgens ons potentieel in de problemen komen. Zeker als we kijken naar de 8% waarvan in 2012 nog geen definitieve vaststelling over 2009 bekend was. Dat percentage loopt het risico in een keer over meerdere jaren toeslag terug te moeten betalen.

Vergelijking met andere toeslagen

De drie andere toeslagen (Huurtoeslag, Zorgtoeslag, Kinderopvangtoeslag) vertonen het zelfde beeld. Voor het goed of fout vaststellen van de voorlopige toeslag maakt het niet uit of de burger het zelf aanvraagt of dat de belastingdienst dit voor hen vaststelt.

Er is ons geen onderzoek bekend naar de correlatie tussen te veel uitbetaald *kindgebonden budget* en oplopende schulden problematiek. Maar wat ons wel opvalt is het hoge foutmarge in het toekennen van een voorschot door de belastingdienst. Bij Slechts 42% verschilt het voorschot nihil met de definitieve toekenning.

Wij vragen ons af of je bij een dermate hoge foutmarge wel een toeslag moet toekennen in plaats van mensen zelf aan te laten vragen. De hypothese dat mensen sneller in de problemen door het automatisch toekennen van een toeslag is niet empirisch getoetst. Wel is er veel bekend over hoe mensen in schuldenproblematiek verzeild raken.

Wie komen er in problemen?

² Afgerond op 42 % van 1,1 miljoen terwijl in officiële cijfers aantal 457.000 is.

In 2012 waarschuwde de Nationale Ombudsman voor het toenemende aantal huishoudens met schulden³. Bij een op de tien huishoudens (693.000) is sprake van een problematische schuldsituatie. En in Januari 2013 kwam de ombudsman met het rapport: *In het krijt bij de overheid*. Daarin gaat de ombudsman in op de overheid als oorzaak van deze schuldenproblematiek.

Naast de noodklok die de ombudsman luidt is er veel onderzoek gedaan naar oorzaken en achtergronden van schulden. Kijken we naar Erika en haar situatie dan zien we veel potentiële kenmerken die tot problemen leiden. Het volgende is namelijk op Erika van toepassing:

- De groep alleenstaanden met kinderen heeft aanzienlijk vaker te maken met achterstallige rekeningen dan de overige drie groepen⁴;
- Huishoudens met een inkomen onder de 2000 Euro hebben ruim 3 keer vaker achterstallige rekeningen dan de groep daar boven⁵;
- Gebrek aan financiële vaardigheden: overzicht hebben en actief administratie voeren⁶;
- Impact van een gebeurtenis: verlies financiële controle na inkomensverlies of incidentele kostenpost⁷.

Met Erika lijkt het inmiddels goed te komen. Vooral omdat ze de interne motivatie en juiste houding had om toch weer schulden vrij te worden. Want naast bovengenoemde kenmerken is de houding van mensen met betalingsachterstanden belangrijk voor de mate waarin problemen ontstaan⁸.

Conclusie

Het is niet te zeggen hoeveel ouders op de zelfde wijze als Erika in problemen komen. Wel weten we dat er veel factoren aanwezig zijn die deze situatie in potentie mogelijk maken:

- Door de systematiek van toekennen en storten nam Erika aan dat er geen fouten waren gemaakt door de belastingdienst.
- Slechts 42% van de vooraf toegekende toeslagen komt overeen met de definitieve vastgestelde toeslag.
- Dit percentage is hetzelfde voor toeslagen die mensen zelf aanvragen.
- Alleenstaande ouders met een laag inkomen zijn kwetsbaar en komen sneller in financiële problemen dan andere huishoudens.

4.2 // DE SYSTEEMWERELD RONDOM ERIKA

Op het ontstaan van Erika's financiële problemen is de Wet op het Kindgebonden Budget van toepassing. Deze wet van november 2007 regelt de vervanging van de kinderkorting per 2008.

³ *Schulden Komen Nooit Alleen*, Nationale Ombudsman, 2012

⁴ *Monitor Betalingsachterstanden 2011*, Panteia

⁵ *Monitor Betalingsachterstanden 2011*, Panteia

⁶ *Kans op financiële Problemen*, Nibud, 2012

⁷ *Kans op financiële Problemen*, Nibud, 2012

⁸ Zie ook Nibud, 2012

Belangrijkste reden voor de omzetting van de belastingkorting in een toeslag is de zogeheten verzilveringsproblematiek.

Verzilveringsproblematiek

Vanaf 1 januari 2006 krijgen ouders met een laag en midden inkomen recht op de zogeheten kinderkorting. Deze belastingkorting is bedoeld om inkomensverschillen tussen ouders met lage en hoge inkomen te verkleinen. De korting is vooral bedoeld om alleenstaande ouders met kinderen meer financiële ruimte te geven.

Al snel blijkt echter dat juist de groep alleenstaande ouders weinig baat hebben bij deze korting. Het is namelijk een belastingkorting. En deze groep ouders betaald vaak te weinig belasting om überhaupt gebruik van de korting te kunnen maken. Daarom wordt de korting per 1 januari 2008 omgezet in een toeslag.

Systematiek van het toekennen

De totstandkoming van de WKB (Kamerstukken II 2006/07, 30 912, nr. 3) geeft inzicht waarom de wetgever besloten heeft de toeslag toe te kennen. En niet zoals bij de andere drie toeslagen aan te laten vragen:

- Er moest snel een oplossing komen voor de weeffout met de kinderkorting.
- Het organiseren en laten aanvragen van toeslagen zou te veel tijd in beslag nemen.
- Belastingdienst kon dit alleen snel doen in samenwerking met de SVB. De SVB zou gegevens over gezinnen met kinderbijslag aanleveren.
- Het niet aanvragen van de toeslag levert veel minder administratieve last bij de burger op.
- Het toekennen in plaats van aanvragen van een nieuwe regel leidt tot het beperken van het niet-gebruik van de toeslag.

Jurisprudentie

Zoals we hierboven al zagen maakt het toekennen of aanvragen juridisch geen verschil. Het *kindgebonden budget* blijft een toeslag die nog vastgesteld moet worden. Het is aan de ontvanger om de voorlopige toeslag te controleren en eventuele foutieve gegevens te wijzigingen.

Sinds 2010 is dit makkelijker gemaakt, doordat wijzigingen en controles gedaan kunnen worden in een persoonlijke digitale omgeving.

4.3 // KANSEN & BEDREIGINGEN

Kansen en bedreigingen lopen doorelkaar in deze challenge. De challenge richt zich namelijk vooral op het in de toekomst voorkomen van een bedreiging; namelijk schuldenproblematiek. Erika zou het liefst zelf verantwoordelijk zijn voor het al dan niet aanvragen de toeslag. Aan de andere kant is het voorkomen van niet-gebruik een reden geweest voor de wetgever om de toeslag te laten toekennen in plaats van aanvragen. Kortom; hoe helpen we kwetsbare alleenstaande ouders het best? Door extra middelen te verstrekken of door te voorkomen dat ze in financiële problemen raken?

Niet-gebruik vs. potentiële problemen

De term 'niet-gebruik' staat voor mensen die geen gebruik maken van een voorziening waar ze wel recht op hebben. De cijfers over niet gebruik lopen nogal uiteen. Kijken we naar landelijke toeslagen zoals huur- en zorgtoeslag zien we respectievelijk 18% en 17% 'niet-gebruik'⁹. Deze percentages zijn echter een stuk lager voor mensen die net als Erika minder dan 2000 Euro per maand verdienen: respectievelijk 7% en 8%. Aan de andere kant kiest 30% van de rechthebbende met een eigen onderneming (Erika heeft haar beautysalon) er bewust voor geen toeslagen aan te vragen. Dit uit angst om in de toekomst toeslagen terug te moeten betalen. Door de onderneming kan vaak moeilijk ingeschat worden hoe hoog het inkomen gaat worden en waar men uiteindelijk recht op heeft.

Het is echter de vraag in hoeverre het *kindgebonden budget* met de huur en zorg toeslag vergeleken kan worden. Zeker ten tijde van de invoering in 2008 was de toeslag natuurlijk niet breed bekend. En kijken we bijvoorbeeld naar minder bekende voorzieningen op lokaal niveau zoals de langdurigheidstoeslag zien we een heel ander beeld. Van die toeslag maken namelijk maar 40% van de mensen die er recht op hebben gebruik.

Het is dus zeer te begrijpen dat de wetgever met het oog op niet-gebruik voor het toekennen heeft gekozen. Maar het dilemma ontstaat, los van de percentages, denken wij juist voor de doelgroep die toeslagen niet aanvraagt. Het onvermogen om toeslagen aan te vragen zal immers ook iets zeggen over de administratieve capaciteit om een financiële huishouding op orde te houden.

De onderzoekers van SEO waarschuwen in hun rapport *niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen* ook nadrukkelijk voor het toekennen van toeslagen. In hun aanbevelingen voor het tegen gaan van niet-gebruik maken zij de volgende beperking op het automatisch toekennen: "*Nadeel is dat als er iets mis gaat en mensen terug moeten betalen zij grote problemen krijgen. Automatisch toekennen kan dus wel, maar dan liever in combinatie met het direct controleren van de gegevens, als dit mogelijk is.*"

4.4 // KOSTEN & BATEN

⁹ Alle cijfers over 'niet-gebruik' komen uit: *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*. SEO Economisch Onderzoek, 2011

De kosten en baten van deze challenge zijn moeilijk in te schatten. In de eerste plaats omdat niet duidelijk is hoe groot het probleem is. Daarmee is ook niet precies duidelijk op welke wijze het best een oplossing voor het probleem gevonden kan worden.

Het wijzigen van toekennen in aanvragen lijkt ons haalbaar noch zinvol. Daarnaast weten we niet of het technisch mogelijk is om de foutenmarge terug te dringen en wat dat kost. Uit het feit dat de foutenmarge hetzelfde is bij de toeslagen die aangevraagd moeten worden leiden wij af dat daar niet veel winst is te behalen. Wel willen we hieronder kort de uitvoeringskosten afzetten tegen de maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek.

De totale uitvoeringskosten van de vier toeslagen (Huur-, Zorg-, Kinderopvang-toeslag (KOT) en Kindgebonden budget) waren in 2010, 232 miljoen Euro. Uitvoeringskosten voor het *kindgebonden budget* waren **18 miljoen Euro**. Per toeslag is dat 17 Euro. Daarmee zijn de uitvoeringskosten voor de toeslag het laagst. De meer ingewikkelde huurtoeslag en KOT kosten respectievelijk 52 en 85 Euro per toeslag. De zorgtoeslag komt (met haar grote volume van 5 miljoen) op 20 Euro per toeslag. Tot 2015 moet de belastingdienst een besparing van 20% op deze uitvoeringskosten gaan realiseren.

Aan de andere kant weten we wat schulden problematiek ongeveer kost. Het ministerie van SZW berekend het in haar rapport *kosten en baten van schulphulpverlening als volgt*.

- 10.000 huishoudens in de schuldrisicogroep kosten in totaal: 1,038 miljard.
- Dat is 103.787 per huishouden de komende 10 jaar.
- Meer dan de helft van deze kosten komt ten laste van de gemeente (52%).
- 2% ten laste van crediteuren.
- 47% komt ten laste van de maatschappij.
- Minder dan 1% (€ 7,04 mln.) van de totale kosten heeft betrekking op de directe kosten (de uitvoeringskosten van de schuldhulpverlening en de kosten van preventie). De rest van de kosten betreft posten die geraakt worden door de schuld- problematiek, zoals WWB-uitkeringen, kosten van huisuitzettingen en gedeelde bijdrage op het BBP (dit wil overigens niet zeggen dat ze daardoor volledig bepaald worden).

Tegen de hoge kosten van mensen met schulden problematiek staan de relatief lage uitvoeringskosten per toeslag (17 Euro). Die laatste moeten door de bezuinigingsopgave terug gebracht worden met 20% naar 14 Euro. Dit terwijl jaarlijks nog steeds zo'n 30.000 huishoudens meer dan 1.000 Euro teveel ontvangen *kindgebonden budget* terug moeten betalen. Zeker in tijden van crisis kan dit potentieel tot schulden leiden. Vanuit maatschappelijke kosten bezien kan het gemeenten en de maatschappij veel opleveren als

schulden door deze situatie tot een minimum beperkt worden.

4.5 // DE PROPOSITIE

Hoe kunnen we in de toekomst voorkomen dat alleenstaande ouders van de regen in de drup worden geholpen? Dat is de vraag die we met deze kennis verder zouden moeten verkennen. Erika mag haar problemen dan bijna opgelost hebben. Wij denken dat er meer mensen net als Erika in de problemen raken. Voor deze huishoudens is het beter om dergelijke situaties te voorkomen. Maar ook als we kijken naar de potentiële maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek is voorkomen beter dan genezen.

4.6 // REGELS EN RUIMTE

Wat zien we in deze casus nu gebeuren als het gaat om regels en de ruimte die Erika nodig had gehad om een gunstig effect te hebben van de regeling voor alleenstaande moeders of gezinnen met een laag inkomen?

- **Leren van fouten:** het Kindgebonden Budget is in zichzelf al een herstelde fout. De wetgever wil alleenstaande moeders helpen en maakte een denkfout door dit met een belastingkorting te regelen. Maar de moeders die het mikpunt waren van de korting, betalen helemaal geen belasting. Daarom moest het een toeslag worden. Om dat snel te herstellen en non-take-up te voorkomen, gaat de Belastingdienst zelf toekennen en overmaken. Dat gaat vervolgens in veel gevallen fout. Maar, in tegenstelling tot de eerste leerervaring, wordt van deze fouten (te) weinig geleerd. Het voorkomen van non-take-up (een belangrijke doelstelling) is belangrijker dan het veroorzaken van problemen achteraf.

5 // THE CHALLENGE VAN EDDY & TAMARA

Eddy en Tamara hebben een probleem. Ze hebben meerdere betalingsachterstanden en dreigen een maand achter te gaan lopen met hun huur. Eddy en Tamara hebben in het verleden geleerd dat ze niet goed met geld om kunnen gaan. Ze willen dan ook graag een professional die hun kan helpen om hun financiële huishouden te organiseren. Zeker nu de problemen weer zover dreigen op te lopen dat ze hun huur niet meer kunnen betalen. Maar die professionele hulp mag de gemeente waar Eddy en Tamara wonen hen niet bieden. Dit komt omdat ze 2 jaar geleden hun schuldsaneringstraject hebben afgerond. Mensen die eenmaal een schuldsaneringstraject hebben doorlopen mogen de eerste 10 jaar niet weer in zo'n sanering. En in de gemeente van Eddy en Tamara mogen ze de eerste 5 jaar na schuldsanering geen gebruik maken van schuldhulpverlening.

Hoe heeft het zover kunnen komen? De problemen beginnen als Eddy's koeriersbedrijfje failliet gaat. Een schuldsaneringstraject via de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) volgt. Na 3 jaar 'op een houtje bijten' wordt dit traject met een zogeheten *schone lei* afgesloten. "Eindelijk schuldevrij!," dachten Eddy en Tamara. Tot er een paar weken later een brief van Belastingdienst binnen kwam. Er was 3 duizend Euro te veel aan Kinderopvangtoeslag (KOT) en Kindgebonden Budget (KGB) ontvangen. Dit moest terugbetaald worden.

Tamara en Eddy snappen niet direct hoe dit nu mogelijk is. In die periode stonden ze immers onder bewind. Ze kregen leefgeld. Inmiddels weten ze waardoor de schulden bij de Belastingdienst zijn ontstaan. Eddy is tijdens het WSNP-traject van baan veranderd om meer aflossingscapaciteit te verdienen. Daartoe was hij immers verplicht en het was gewoon een leukere baan dan z'n vorige. Hij heeft z'n bewindvoerder ook verteld dat hij van baan was veranderd, maar komt er nu achter dat hij: "zelf ook de wijziging van z'n inkomen aan de Belastingdienst had door moeten geven, of zoiets."

Inmiddels stapelen de betalingsachterstanden langzaam op. De schuld bij de belastingdienst is het grootste, maar inmiddels betalen ze hun zorg verzekering via het CJIB terug omdat ze dit een tijd niet hadden overgemaakt. Er zijn weer wat achterstanden bij de sportschool ontstaan en ze zijn geroeyeerd bij Nationale Nederlanden voor het niet betalen van de woningverzekering. Eddy en Tamara waren al niet goed in het organiseren van hun financiële huishouding, maar na drie jaar WSNP lijkt het wel of ze dit helemaal verlerd zijn.

The Challenge

Twee voorzieningen werken niet naar behoren. Allereerst blijkt dat de "schone lei" die na drie jaar WSNP zou moeten ontstaan geen schone lei is. Ten tweede blijkt dat professionele schuldhulpverlening juist voor Eddy en Tamara niet toegankelijk is. Terwijl ze overduidelijk niet in staat zijn zelf hun financiën te organiseren. Dat hebben ze immers ook drie jaar lang niet gedaan. En nu als eerste opgave met een Belastingenschuld worden geconfronteerd.

De challenge is tweeledig: 1) hoe kan ervoor gezorgd worden dat een schone lei ook echt een schone lei is? 2) Hoe kunnen Eddy en Tamara professionele hulp krijgen voor die competenties die ze niet hebben?

5.1 // DE SYSTEEMWERELD RONDOM EDDY & TAMARA

Op dit moment is de systeemwereld rondom Eddy en Tamara's financiële problemen leeg. Of beter, de systeemwereld voorziet in regels die bepalen dat ze niet geholpen mogen en kunnen worden. Deze leegte komt voort uit de WSNP en uit de invulling die de gemeente geeft aan de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening (sinds 1 juli 2012).

WSNP

De WSNP heeft als doel om ervoor te zorgen dat mensen met grote schulden niet de rest van hun leven achtervolgd worden door deze schulden. Schuldenaren die er met hun schuldeisers in een minnelijk traject niet uitkomen kunnen de rechter om wettelijke sanering van hun schulden vragen. Als de rechter dit verzoek goedkeurt wordt een saneringstraject van meestal 3 jaar gestart. Als de schuldenaar, ook wel saniet genoemd, zich drie jaar lang aan de verplichtingen van het traject houdt kan hij met een zogenaamde schone lei beginnen.

Als de saniet zich niet aan een van de voorwaarden houdt wordt het traject voortijdig afgebroken en blijven de schuldeiser een vordering houden op de schulden. Ongeacht of het traject succesvol wordt afgesloten of niet, mag de saniet tot tien jaar na beëindiging geen gebruik meer maken van de WSNP.

De saniet dient zich aan de volgende verplichtingen te houden:

- Afdrachtplicht: al het inkomen boven het vrijgestelde bedrag om van te leven (90% van bijstandsniveau) komt ten goede aan de boedel.
- Informatieplicht: verplichting om bewindvoerder volledig te informeren.
- Inspanningsplicht: verplichting maximaal verdienvermogen te generen. Dus bij werkloosheid betekent dit een sollicitatieplicht.
- Verplichting om geen nieuwe schulden te maken

Taak en verantwoordelijkheid van de bewindvoerder

Eddy was in de veronderstelling dat hij aan zijn informatieplicht had voldaan door z'n bewindvoerder te melden dat hij een andere baan had aangenomen. Juridisch is het juist dat hij daarmee aan zijn plicht heeft voldaan. Het probleem is dat hij zelf wel gewoon verantwoordelijk bleef voor het wijzigen van de informatie over zijn inkomen richting de Belastingdienst/Toeslagen. Daarom moet hij na de "schone lei" de te veel ontvangen toeslagen terugbetalen. Zonder dat hij zelf enig financieel voordeel heeft gehad.

Al vanaf het ontwerp van de WSNP in 1998 is er onduidelijkheid over de mate waarin hulpverlening tot de verantwoordelijkheid van de bewindvoerder gerekend kan worden. Dit grijze gebied is door de rechter altijd ingevuld door duidelijk te stellen dat er juridisch geen basis is om te kunnen spreken van enige vorm van verantwoordelijkheid: de bewindvoerder is een toezichthouder geen hulpverlener.¹⁰

In 2008 is de wet gewijzigd. Dit om de regeling eenvoudiger uitvoerbaar te maken en de toegang te beperken. De wet moest vooral een stok achter de deur worden om het minnelijk traject wel te laten slagen. Niet een toevlucht om dit traject makkelijk af te breken. Vanaf 2008 stelt Recofa¹¹ die verantwoordelijk is voor de richtlijnen expliciet dat de bewindvoerder alleen nog

¹⁰ <http://www.wsnp.rvr.org/jurisprudentie/preview.cfm?section=&Code=2012-1413>

¹¹ Landelijk overlegorgaan voor Rechter-commissarissen in faillissementen

verantwoordelijk is, voor het doorverwijzen van de cliënt naar budgetbeheer. Budgetbeheer is verantwoordelijk voor hulpverlening niet de bewindvoerder.

Toch blijft het grijze gebied omtrent de belastingdienst bestaan. In 2008 wordt namelijk ook de Leidraad invorderingen vastgesteld. Deze leidraad bevat beleidsregels over het invorderen van rijksbelastingen. Daarin is namelijk ook de invordering van belasting na afloop van de WSNP geregeld. In 2010 wordt er een toevoeging aan deze leidraad gedaan die gaat over belastingschulden die zijn ontstaan tijdens deze WSNP. Zoals bij Eddy en Tamara. Deze achterstanden zullen niet ingevorderd worden. Op deze manier kan na het traject van drie jaar ook echt met een schone lei beginnen.

Er zit wel een voorwaarde aan het niet terugvorderen namelijk:

- De bewindvoerder de aan de betreffende aanslag of terugvordering voorafgaande voorlopige aanslagen / teruggaven of voorschotten voldoende op juistheid heeft getoetst;
- Over de resultaten van die toetsing in voorkomend geval tijdig contact heeft opgenomen met de Belastingdienst.

Met deze voorwaarde ontstaat opnieuw een grijs gebied. De voorwaarde is expliciet benoemd om bewindvoerders er op te wijzen hier op te letten. Maar juridisch kunnen ze er niet voor verantwoordelijk gehouden worden. Uiteindelijk blijft de saniet zelf verantwoordelijk voor het doorgeven van wijzigingen aan de belastingdienst. Dus als de bewindvoerder de toeslagen niet heeft gecontroleerd blijven schuldenaren na de 'schone lei' met de belastingschuld zitten.

Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening

Gemeenten zijn sinds 2012 wettelijk verplicht om inwoners te helpen die problematische schulden hebben. Binnen vier weken. Voor bedreigende schulden moet de gemeente volgens de wet zelfs binnen drie werkdagen handelen. Als de gemeente echter niet bij voorbaat van mening is dat je schulden 'regelbaar' zijn, bijvoorbeeld omdat er nog potentiële nieuwe schulden in het vooruitzicht zijn, dan kom je niet in aanmerking voor schuldhulp. Daarnaast kunnen gemeenten mensen toegang weigeren die net een schuldhulpverleningstraject of een WSNP-traject achter de rug hebben. In de gemeente waar Eddy en Tamara wonen krijgen mensen tot 5 jaar na afronding van een WSNP-traject geen toegang tot de schuldhulpverlening.

5.2 // HOVEEL EDDY & TAMARA'S ZIJN ER? OMVANG

Sinds 2005 komt jaarlijks de WSNP-monitor uit. Deze monitor houdt alles bij van instroom tot aan uitstroom. Wat huishoudens doen na te zijn uitgestroomd wordt echter niet onderzocht. Daardoor is er geen eenduidig beeld van hoeveel Eddy en Tamara's er zijn. Wel weten het volgende:

- In 2011 zijn 14.722 schuldsaneringen uitgesproken.
- Dit is 3.340 meer dan in 2010.
- Sinds de wetswijzigingen in 2008 is er een sterke stijging te zien (9 duizend uitspraken in 2008).
- De financiële crisis is een mogelijke oorzaak, maar in de jaren voor de wetswijziging werden er ook al zo'n 15 duizend saneringen per jaar uitgesproken.
- ± 70% beëindigt het traject met een 'schone lei'.
- Dit zijn dus ± 10 duizend mensen per jaar.

Hoeveel mensen van deze al kleine groep na afloop een naheffing van de Belastingdienst krijgen weten we niet. Wie daardoor net als Eddy en Tamara opnieuw weer in de problemen komen ook niet. Het zal om een heel kleine groep gaan. Maar wel een groep die relatief makkelijk kenbaar is en waarvoor als het mis gaat de gevolgen groot zijn.

5.3 // KANSEN & BEDREIGINGEN

Kansen voor deze challenge liggen vooral in de ruimte die met name gemeenten hebben om invulling te geven aan de Wet Gemeentelijke Schuldsanering. Die is pas vanaf 2012 van kracht. Tegelijkertijd ligt in die ruimte ook de grootste bedreiging. Ruimte om mensen te helpen blijft administratief gezien meestal niet lang bestaan. Een grijs gebied is namelijk lastig om professioneel in te werken. Dat zien we bijvoorbeeld terug in de juridische-taakopvatting die ontstaat rondom de verantwoordelijkheden van de bewindvoerder. Vaak wordt vooral legitimiteit georganiseerd om dingen niet te doen. Om niet verantwoordelijk te zijn voor communicatie met de Belastingdienst en om mensen bijvoorbeeld niet toe te laten tot de schuldhulpverlening. De belangrijkste trend die we in dit kader op gemeentelijk niveau waarnemen is dat steeds meer gemeenten ook een vijf-jaar grens instellen. Een grens die Eddy en Tamara niet toelaat tot schuldhulpverlening.

Natuurlijk liggen achter dit legitimeren van het niet-doen, een palet aan gestolde en op zich legitieme waarden, normen en dilemma's. Het helpt mensen als Eddy en Tamara echter niet verder. Scherp geformuleerd liggen de kansen en bedreigingen van deze challenge rondom de volgende vraag: kunnen mensen het recht op schuldhulpverlening kwijtraken?

5.4 // KOSTEN & BATEN

Eigenlijk hebben Eddy en Tamara gewoon altijd een vorm van budgetbeheer nodig. Daar is misschien niet direct een aanwijsbare fysieke of geestelijke reden voor maar ze bewijzen dat ze het keer op keer net zelf niet redden. Met grote gevolgen voor de samenleving.

De kosten schatten wij als volgt in:

- komende 2 jaar, 2 uur per week een hulpverlener om betalingsachterstanden weg te werken en vertrouwens band met gezin te krijgen;
- daarna jaarlijks maximaal 1 uur per week om vinger aan de pols te houden en als hulp bij financiële incidenten;
- Eerste 2 jaar: **15 duizend Euro** totaal (200 x 75 Euro p/u)
- Daarna **jaarlijks 3 duizend Euro** (50 x 75 Euro p/u)

De baten kunnen op 2 verschillende manieren becijferd worden:

- SZW/APE (2011) rekent voor de 10.000 huishoudens in een stad met financiële problemen een kostenpost van 100.000 Euro per huishouden per 10 jaar. Dus kunnen **10.000 Euro per jaar** aan kosten bespaard worden met goede hulpverlening.
- LPBL geeft een marge aan, en stelt de baten van schuldhulp per huishouden op **7.600** tot 38.000 Euro voor een jaar.

5.5 // DE PROPOSITIE

Er zijn genoeg juridische en maatschappelijke redenen voor handen om Eddy en Tamara niet te helpen. Ze hebben hun kans gehad, regels zijn regels, we kunnen niet iedereen helpen, et cetera. Het is echter de uitdaging om te kijken hoe we ze wel kunnen helpen. Hoe kan en gemeente invulling geven aan de taak die haar wettelijk is toebedeeld? Mensen met financiële problemen waar ze zelf niet meer uit komen binnen vier weken schuldhulpverlening bieden.

Daarvoor ligt nog de vraag hoe een schone lei ook echt een schone lei kan zijn. Hoe kan er voor gezorgd worden dat niet achteraf de verantwoordelijkheid en daarmee de financiële problemen weer bij de saniet worden gelegd? Wij zien mogelijkheden en het nog duidelijker invullen van het grijze gebied rondom de taken en verantwoordelijkheden van de bewindvoerder.

5.6 // REGELS EN RUIMTE

Wat zien we in deze casus nu gebeuren als het gaat om regels en de ruimte om een uitzondering te maken voor Eddy en Tamara?

- **Schuldhelpverlening:** gemeenten zijn wettelijk verplicht om inwoners met problematische schulden binnen vier weken te helpen. In de uitvoering van wetgeving hebben ze de vrijheid om voorwaarden te stellen aan die hulpverlening. De meeste gemeenten die hun schuldhelpverlening opnieuw hebben ingericht nemen daarbij de beleidsregel in acht, dat iemand die eerder in de WSNP heeft gezeten 5 jaar niet voor schuldhelp in aanmerking komt. Het is wettelijk in de WSNP vastgelegd dat je na schuldsanering 10 jaar lang niet meer in aanmerking komt voor wettelijke sanering.
- **Bewindvoering:** het grijze gebied waarin de wetgever heeft voorzien, zodat bewindvoerders ook hulpverlener kunnen zijn, wordt steeds verder dichtgeregeld met jurisprudentie over wat de bewindvoerder niet hoeft te doen.
- **Institutioneel afbreukrisico:** fouten van Belastingdienst of bewindvoerder kunnen deze instellingen amper aangerekend worden. Hoe diep instellingen ook ingrijpen op het leven van mensen. Juridisch is er geregeld dat de personen zelf verantwoordelijk zijn voor fouten die anderen namens hun maken, of waar zij in hun oprechte beleving echt geen notie van hebben.
- **Financieel/ juridisch afbreukrisico:** als de Belastingdienst een terugvordering heeft vastgesteld dan moet die terugbetaald worden. Op dat besluit kan niet teruggekomen worden. Zelfs niet als redelijkerwijs verwacht mag worden, dat als de Belastingdienst het besluit tijdig had gecommuniceerd, het bedrag was mee genomen in de sanering. Daarmee beschermt de Belastingdienst als het ware zichzelf om uitzonderingen te overwegen.

6 // THE CHALLENGE VAN EMRE

Emre woont inmiddels op zichzelf. Dat is weleens anders geweest. Hij was nog niet zo lang geleden wat je noemt een “zwerfjongere”. Toen crashte hij een periode bij vrienden van vrienden op de bank. Hij kon niet meer thuis zijn. Ontsnapt uit dat recente verleden is hij allerminst. Emre heeft ongeveer 35 duizend Euro schuld. Bij DUO, het CJIB, de zorgverzekering, de energiemaatschappij, telefoonrekeningen et cetera. Hij is al drie jaar bezig om in de schuldhelpverlening te komen, maar dat wordt steeds uitgesteld omdat hij nog een

rechtszaak heeft lopen. Die kan mogelijk leiden tot een geldboete, en dat is dan een nieuwe schuld. Die wil de sociale dienst graag meteen meenemen in een schuldenregeling. Maar Emre is in beroep en hoger beroep gegaan tegen de uitspraak van de rechter. Na de laatste uitspraak in januari 2013 vraagt hij cassatie aan. Het kan daarom nog wel drie jaar duren, denkt Emre. Drie jaar waarin zijn schulden oplopen.

Achteraf ziet Emre haarscherp waar het is mis gegaan. En hij ziet veel van zijn kameraden in het inloophuis in hetzelfde schuitje varen. Volgens Emre word je tot dakloosheid gedwongen vanwege bepaalde voorwaarden die kleven aan voorzieningen die je uit de problemen zouden moeten helpen. Als je niet meer thuis bent, dan heb je ook geen adres. En als je geen adres hebt, dan kun je feitelijk niets beginnen. Daarom vroeg Emre bij de gemeente een postadres aan. Dat was gekoppeld aan de daklozenopvang in zijn gemeente. Dat is in veel steden zo. De reden om een postadres aan te vragen, was in eerste instantie dat hij dan grip bleef houden op zijn administratie. Hoewel hij daar niet zo gek veel affiniteit mee had. In de tweede plaats wilde Emre een bijstandsuitkering aanvragen. Hij had geen werk en geen inkomen. Maar, om in aanmerking te komen voor een postadres was Emre verplicht om ook daadwerkelijk in de maatschappelijke opvang te verblijven. Hij moest daar slapen van de sociale dienst. En hij mocht dus niet bij een vriend blijven slapen. Als hij niet minimaal 10 nachten per maand aantoonbaar in de opvang verbleef, dan zou hij het postadres weer kwijt raken.

Emre heeft er, net als veel van de jongeren die hij nu in zijn omgeving ziet, voor gekozen om dan maar geen postadres te willen. Hij ging niet tussen de junks en de gekken in de opvang zitten. Alsof hij in zo'n omgeving zijn problemen kon oplossen. Mede door deze keuze zijn de schulden van Emre sky high gegaan. Hij had er geen zicht meer op. Totdat hij werd ingeloot voor een eigen huisje bij de woningbouw. Toen was zijn schuld inmiddels al de 20 duizend Euro gepasseerd. Zijn schuldeisers wisten Emre snel te vinden, toen hij zich eenmaal op zijn eigen adres in de Gemeentelijke Basisadministratie had ingeschreven.

Hoewel hij achteraf de vinger goed kan leggen op waar het is misgegaan, snapt Emre niet goed waarom die voorwaarden die aan het verkrijgen van een postadres zijn verbonden zo in elkaar zitten. Het is toch veel goedkoper voor de overheid als je bij een vriend slaapt? En dan heb je tenminste nog contact met je vrienden. Als je in zo'n opvang zit, weet je zeker dat je iedereen kwijt raakt, denkt Emre. "En dan geef je het op; dan ga je ook aan de drugs." Als je ervoor kiest om jezelf maar te redden, dan leidt dat dus per definitie tot hogere schulden dan noodzakelijk, vindt Emre. En als je ervoor kiest om in de opvang te verblijven, dan is de enige uitweg daaruit via begeleid wonen in een voorziening. Niet omdat je psychisch niet in orde bent, volgens Emre – en dat is waarvoor die voorzieningen bedoeld zijn –, maar omdat je niet de informatie en de vaardigheden hebt om je administratie in orde te maken. "Maar om in begeleid wonen te komen, moet je jezelf wel eerst psychisch ziek laten verklaren." Dat is niet

logisch. Want dat is veel duurder en helemaal niet wat jongeren willen. “En als je dan in zo’n voorziening zit, dan leer je nog niet hoe je je administratie en financiën op orde krijgt. Want, dat doen ze allemaal voor je in plaats van het je laten zien.”

The challenge

Volgens Emre wordt je de facto tot dakloosheid gedwongen door de voorwaarden die kleven aan een postadres. En je zelfredzaamheid en eigen netwerk wordt van je afgenomen. Als je eenmaal in de opvang zit, en je wilt eruit, dan moet je jezelf onnodig laten medicaliseren. Wanneer je je eigen weg kiest, dan leidt dat haast zeker tot hogere schulden en dus ook tot grotere problemen dan die je moest oplossen toen je aanspraak wilde maken op een postadres.

Daarom stelt Emre voor om voor jongeren juist andere strenge eisen te stellen aan het verkrijgen van een postadres. Ten eerste de eis dat je je actuele ‘whereabouts’ te allen tijde aan de sociale dienst doorgeeft. Ten tweede dat jongeren worden verplicht om hun administratieve en financiële zaken op een rijtje te krijgen; door een plan te maken met een (vrijwillige) expert. Ten derde moeten jongeren in dat plan aandacht besteden aan hoe zij zelf gaan leren de Nederlandse bureaucratie te bedwingen, zodat zij goed beslagen hun eigen toekomst tegemoet gaan. Alleen dan krijg je een postadres. En alleen dan kan de gemeente (i.s.m. woningcorporaties of particuliere kamerverhuurders) jongeren snel aan een passende woning helpen. Zoals een studio, antikraak of een kamer. Als zij in die kamer zitten hebben de meeste jongeren volgens Emre voldoende aan een uurtje per week ondersteuning om hun administratieve en financiële zaken ordelijk te houden. En misschien iemand die je af en toe kan bellen, als je een onbegrijpelijke brief van een verdwaalde schuldeiser krijgt. “Dat je niet meteen in paniek raakt.”

In ieder geval moeten jongeren volgens Emre niet veroordeeld worden tot een leven als daklozen. Want jonge mensen geven het op als ze in de opvang moeten zijn. Of ze trekken hun eigen plan en ben je ze een paar jaar kwijt. Totdat je ze weer terug ziet bij het loket. Net als Emre: gedesillusioneerd, tienduizenden Euro’s schulden en een strafblad verder.

6.1 // HOEVEEL EMRE'S ZIJN ER? OMVANG

De Algemene Rekenkamer schat in dat er in Nederland minimaal 9 duizend zwerfjongeren zijn (2011). Die schatting is volgens hulpverleners aan de lage kant (Stichting Zwerfjongeren). Juist omdat heel veel jongeren, net als Emre, administratief onzichtbaar zijn.

Wij schatten met Emre in, dat ongeveer de helft van de zwerfjongeren een vergelijkbaar

startpunt heeft als hem. Een groot deel van de zwerfjongeren komt immers niet rechtstreeks vanuit het ouderlijk huis, maar zat al eerder in de jeugdzorg. Van de groep die Emre kent, is volgens hem meer dan de helft in staat om volgens zijn ideale route snel de draad in hun leven weer op te pakken. Daarmee komt onze schatting op ongeveer 2.250 jongeren die jaarlijks ofwel onnodig in de zorg terecht komen ofwel in onnodig grotere (financiële en justitiële) problemen.

6.2 // DE SYSTEEMWERELD RONDOM EMRE

Er zijn verschillende relevante wetten die bepalend zijn (geweest) voor Emre. Die wetten ontsluiten tevens financiering en functies voor het helpen oplossen van problemen zoals die van Emre.

- **Wet Gemeentelijke Basisadministratie (GBA):** Dat begint met de Wet GBA. Om aanspraak te kunnen maken op voorzieningen, zoals een uitkering en schuldhulpverlening, moet je ingeschreven staan in de basisadministratie van de gemeente waar je verblijft.
- **Wet Schuldhulpverlening (SHV):** Bovendien heeft Emre te maken met de Wet SHV. Gemeenten zijn wettelijk verplicht om inwoners te helpen die problematische schulden hebben. Binnen vier weken. Voor bedreigende schulden moet de gemeente volgens de wet zelfs binnen drie werkdagen handelen.
- **Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (Awbz):** op de route die Emre schetste om uit de opvang weg te komen, heb je als jongere te maken met voorzieningen voor begeleid wonen die worden gefinancierd uit de Awbz. Om daarvoor in aanmerking te komen moet je vanzelfsprekend 'ziek' zijn. Dat betekent voor veel jongeren die administratieve en financiële puinhopen hebben, en daar zelf niet uit komen, dat ze hun materiële problemen moeten laten medicaliseren.
- **Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo):** centrumgemeenten zijn verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van een beleidsplan Stedelijk Kompas. Daarin beschrijven zij hoe zij hun wettelijke taken binnen de Wmo-prestatievelden 7, 8 en 9 vormgeven. Daarin moeten zij ook aandacht besteden aan zwerfjongeren. Dat doen ze in beleidsmatige zin. Daarnaast zijn er in de meeste steden enkele plekken waar zwerfjongeren begeleid kunnen wonen. Meestal projectmatig opgezet. In structurele zin geldt dat jongeren inderdaad dezelfde weg doorlopen als volwassen daklozen die al tijden op straat leven, verslaafd zijn en/ of psychiatrische problemen hebben.
- **Wet op de Jeugdzorg (Jeugdzorg):** veel jongeren die in een vergelijkbare situatie als Emre verkeren, zijn op hun achttiende uit de jeugdhulpverlening ontslagen. In Amsterdam geldt dat voor 64% van de zwerfjongeren (GGD Amsterdam, 2013).

Vanzelfsprekend zijn wetgeving en financiering bepalend voor de wijze waarop Emre en de zijnen worden geholpen. Maar de beleidsmatige invulling van die wetgeving is misschien des te belangrijker. Omdat die rechtstreeks van invloed is op de uitvoering en interpretaties in de

praktijk, waarmee Emre als burger te maken heeft.

- **Stedelijk Kompas** (Wmo prestatievelden 7, 8 en 9): binnen dit beleidsplan is de zogenoemde ‘regiobinding’ essentieel. Doordat steden decentraal verantwoordelijk zijn voor het helpen van daklozen, is het van belang dat zij alleen hun eigen daklozen helpen. Zouden ze daar te vrij mee omspringen, dan kan dat leiden tot een aanzuigende werking vanuit andere steden die een lagere kwaliteit van zorg hebben voor hun daklozen. Daarom moeten daklozen ‘regiobinding’ hebben. En om die reden zijn gemeenten ook veel scherper geworden in hun voorwaarden voor het verstrekken van een postadres aan daklozen. De aanvullende eisen worden bovendien strenger gehandhaafd. Dat leidt ertoe dat je bijvoorbeeld minimaal 10 dagen per maand aantoonbaar in de opvang moet verblijven.
- **Participatiebeleid** (Wmo): in zijn algemeenheid is de Wmo erop gericht dat mensen hun eigen problemen zoveel mogelijk op eigen kracht oplossen. Dat wil zeggen dat zij zelf hun problemen oplossen, of met behulp van hun sociale omgeving. In het geval van Emre geldt echter in de uitvoering het tegenovergestelde. Hij moet zich juist verplicht op een maatschappelijke voorziening beroepen, en raakt daardoor naar eigen zeggen geïsoleerd van zijn sociale omgeving.
- **Schuldhelpverlening** (SHV): de gemeente is weliswaar wettelijk aangewezen om inwoners te helpen met problematische schulden. Als de gemeente echter niet bij voorbaat van mening is dat je schulden ‘regelbaar’ zijn, bijvoorbeeld omdat er nog potentiële nieuwe schulden in het vooruitzicht zijn, dan kom je niet in aanmerking voor schuldhelp. Dat is de reden dat Emre nu nog niet aan zijn oplopende schulden kan werken.

6.3 // KANSEN & BEDREIGINGEN

Er gelden verschillende typen kansen en bedreigingen voor de challenge van Emre. Dat zijn ten eerste de kansen en bedreigingen die de challenge zelf produceert. Ten tweede staan we hieronder stil bij de kansen en bedreigingen die de haalbaarheid van de challenge bepalen. Tenslotte besteden we bijzondere aandacht aan kansen en bedreigingen die deze challenge in het licht van het Regeerakkoord “Bruggen slaan” produceert en/ of waarin dat akkoord richtinggevend is voor de haalbaarheid van de challenge.

Kansen en bedreigingen van de challenge

- **Onnodig medicaliseren voorkomen** (kans): de route die Emre voor ogen heeft, voorkomt in feite dat jongeren gebruik moeten maken van opvang terwijl dat niet nodig is. En in tweede instantie voorkomt dat ook dat die jongeren onnodig gemedicaliseerd worden, omdat dat de enige manier is om uit de opvang te kunnen ontsnappen. De medicalisering van jongeren baart ons in algemene zin grote zorgen. Zeker in relatie tot Jeugd GGz.

- **Proactieve interventie op de angel van problematiek** (kans): door in beginsel te focussen op de dan nog relatief beperkte administratieve en financiële problemen van jongeren, zetten we vroegtijdig in op het verwijderen van de angel die jongeren in de weg zit om op eigen benen te staan. Die focus gaat nu nog vooral uit naar het toeleiden naar opvang. Waarmee we dakloosheid van deze jongeren niet oplossen maar faciliteren.
- **Universaliseren van de voorgestelde route** (bedreiging): niet iedereen kan de route doorlopen die Emre voor ogen heeft. Er zijn bijvoorbeeld veel jongeren in het circuit die verstandelijk erg zwak en beïnvloedbaar zijn. Daarvoor zou intensieve begeleiding echt gewenst zijn. Hoewel ook juist deze jongeren niet gebaat zijn bij verblijf in de maatschappelijke opvang. Daar worden ze vaak misbruikt als katvanger of glijden ze verder af in drugsgebruik.
- **Alternatieve route voor jongerenhuisvesting** (bedreiging): het vormt ook een reële bedreiging dat deze route voor een kleine groep jongeren een manier wordt om aan zelfstandige huisvesting te komen. Zeker in een overspannen woningmarkt, waar de wachttijden voor goedkope huisvesting almaar oplopen.

Kansen en bedreigingen met betrekking tot de haalbaarheid van de challenge

- **Haalbaarheid zit niet in wetten** (kans): de route die Emre voor ogen heeft, kan mogelijk gemaakt worden door alleen beleidsregels aan te passen. Specifiek die rondom de uitvoering cq. toegang tot het GBA. Dat is relatief eenvoudig aan te passen.
- **Alle kosten zijn straks voor de gemeente** (kans): alle kosten voor zowel maatschappelijke opvang, als begeleiding daarna, zijn straks terug te vinden op de gemeentelijke begroting in de Wmo. En daarmee zijn ook de baten van een alternatieve route, zoals die van Emre, voor de gemeente. Daarmee ligt het ook veel meer voor de hand om rondom de uitvoering van de GBA iets te veranderen, als dat wat oplevert. Bovendien biedt het compensatiebeginsel meer kans op maatwerk dan een verzekerd recht.
- **Perverse prikkels** (bedreiging): jongeren blijven te maken hebben met perverse prikkels van instellingen om zwaardere zorg aan te bieden dan sec noodzakelijk. Goede bedoelingen van hulpverleners op de werkvloer om te willen helpen, versterken die neiging. Sterke informatiepositie van jongeren, en onafhankelijke toewijzing van maatwerk zijn voorwaarden om hieraan te ontkomen. Jongeren zijn erg kwetsbaar op het moment dat ze om hulp vragen.
- **Neiging om grip te houden** (bedreiging): gemeenten willen hoe dan ook grip houden op hun inmiddels goed gesaneerde inschrijvingen op het postadres. Het verkrijgen van een postadres moet omgeven zijn met drempels.

Kansen en bedreigingen met betrekking tot Regeerakkoord

- **Automatisme van intramurale woonbegeleiding ontzenuwd** (kans): het

Regeerakkoord draagt in hoge mate bij aan het onaantrekkelijk maken van de tot nu toe automatische route in de richting van intramurale woonbegeleiding. Simpelweg omdat de toegang tot de Awbz in principe tot ZZP5 wordt opgetrokken. Aan die zorgzwaarte komen deze jongeren niet. Daarmee worden perverse prikkels ontzenuwd. Het dwingt hulpverleners ertoe om creatievere oplossingen te vinden dan medicaliseren en hospitaliseren.

- **Corporaties onder aansturing van gemeente** (kans): woningcorporaties zijn in de praktijk vaak geneigd mensen met problemen te weren. Het aanbod van huurders is groot genoeg om zich dat te kunnen permitteren. Ze zijn bang voor overlast en huurachterstand. Als woningcorporaties directer worden aangestuurd door de gemeente, dan wordt het makkelijk om voor deze jongeren een totaalafweging te maken van verwachte zorgkosten versus urgentie voor een passende woning.
- **Financieel belang om kwetsbare mensen te weren** (bedreiging): met de decentralisaties hebben gemeenten in toenemende mate belang bij het weren van mensen die ondersteuning of zorg nodig hebben. Dat kunnen ze doen door bij de poort hogere drempels op te werpen, in de hoop dat mensen elders hun heil gaan zoeken. De GBA is een belangrijke toegangspoort. De kans op *bureaucratic disentanglement* (Lipsky) neemt kortom toe.

6.4 // **KOSTEN & BATEN**

Hieronder worden eerst geprognosticeerde kosten voor de reguliere route geschetst. Daarna worden de kosten volgens de challenge in beeld gebracht.

Kostensoort	Bedrag	Beschrijving
Maatschappelijke opvang	€ 60.000,00-	1,5 jaar opvang, exploitatie maatschappelijke opvang is 1,4 miljoen euro per jaar voor 35 plekken
Begeleid wonen	€ 53.350,00-	2 jaar begeleid wonen vgl. ZZP2/GGz zonder behandeling en dagbesteding
Baten schuldhulp	€ 10.000,00	Lagere baten Schuldhulpverlening, omdat ze hoger op de ladder van problematische schuld staan. Hoe hoger op de ladder, des te lager de baten van Schuldhulp (SZW/ APE, 2011). Baten Schuldhulp worden lopen uiteen van 7.600 tot 38.000 euro. We stellen ze hier op 10.000 euro (LPBL SCM).
Totaal	€ 103.350,00-	

De maatschappelijke kosten van de route die Emre voor ogen heeft zien er als volgt uit.

Kostensoort	Bedrag	Beschrijving
Thuisbegeleiding/ thuisadministratie	€ 7.650,00-	Voor 1 jaar thuisbegeleiding/ thuisadministratie ongeveer 2 uur per week, ad. 85 euro per uur, maal 45 werkweken per jaar, met zwaartepunt in de opstartfase.
Urgentieaanvraag	€ 50,00-	Leges voor aanvraag
Huurtoeslag	€ 12.500,00-	Berekend voor ongeveer 300 euro huurtoeslag per maand gedurende (Mohsan krijgt inmiddels volwaardige huurtoeslag) 3,5 jaar die Mohsan anders residentieel of in BW zou verblijven
Baten Schuldhulp	€ 25.000,00	Hogere baten Schuldhulpverlening, omdat ze lager op de ladder van problematische schuld blijven. Hoe hoger op de ladder, des te lager de baten van Schuldhulp (SZW/ APE, 2011). Baten Schuldhulp worden lopen uiteen van 7.600 tot 38.000 euro, we stellen ze hier op 25.000 euro (LPBL SCM)
Totaal	€ 4.800,00	

In dit rekenvoorbeeld gaan we er vanuit dat de kosten voor een uitkering gelijk blijft. Of dat nu Wwb, Wajong of een uitkering van DUO is. Volgens deze berekening kost de reguliere route die Emre schetst iets meer dan 100 duizend Euro. Terwijl zijn alternatief een baat van bijna 5 duizend Euro oplevert.

6.5 // DE PROPOSITIE

De propositie van Emre is eenvoudig. Gemeenten zouden wat hem betreft de voorwaarden voor het verkrijgen van een postadres als breekijzer moeten gebruiken om jonge mensen zelf (met de hulp die ze nodig hebben) en hun omgeving, hun leven zo snel mogelijk op de rit te krijgen. Die rit is meestal van administratieve, financiële en bureaucratische aard. Als dat niet gebeurt, dan raken we met name jongeren voor jaren kwijt in de molens van diagnostiek, indicaties, intensieve zorg nadat zij hun schulden zagen exploderen en hun motivatie in de schoenen zakke.

Het postadres zou een startpunt moeten zijn voor het oplossen van problemen die er op dat moment zijn, in plaats van het startpunt van een zorgcarrière. Daarmee lossen we structureel, of vroegtijdig, een belangrijk deel van de zwerfjongerenproblematiek op. In plaats van die problematiek te faciliteren in voorzieningen die worden omkleed met belangen van instellingen en zelfredzaamheid van jongeren afnemen.

Als er geen betaalbare woningen beschikbaar zijn voor jongeren (bijvoorbeeld omdat ze niet in aanmerking komen voor een volwaardige Wwb-uitkering, leven van Studiefinanciering en een bijbaantje, op kamers wonen, of geen huurtoeslag krijgen onder de 23 als je duurder dan 374 Euro huurt) dan is het een optie om een deel van de extra baten te benutten voor wonen.

5.6 // REGELS EN RUIMTE

Wat zien we in deze casus gebeuren als het gaat om regels die Emre belemmerden in het vroegtijdig oplossen van zijn problemen? Dat komt voor een groot deel door de inrichting van twee belangrijke gemeentelijke beleidsdomeinen, waarvan de effecten elkaar versterken.

- **Stedelijk Kompas:** sinds de invoering van het Stedelijk Kompas (WMO prestatieveld 7,8 en 9) is het voor gemeenten belangrijk geworden het aantal daklozen binnen hun

gemeentegrenzen binnen de perken te houden. Ze betalen immers de begeleiding voor hun eigen daklozen. Om die reden is de “regiobinding” ingevoerd en aangescherpt. Dat houdt in de meeste steden in, dat je als dakloze pas als stadseigen dakloze wordt beschouwd als je twee jaar of langer in de Gemeentelijke Basisadministratie staat ingeschreven. Die inschrijving vindt plaats op een postadres dat meestal is gekoppeld aan een instelling voor maatschappelijke opvang. Daklozen worden geacht daar ook daadwerkelijk te verblijven. In die opvang wordt een begeleidingsplan aangereikt en op dat begeleidingsplan voert de gemeente de regie. Zo houdt ze grip op de daklozenpopulatie binnen haar gemeentegrenzen. Voor dakloze jongeren gelden dezelfde eisen. Alleen zijn zij vaak niet verslaafd aan drank of drugs, en komen ze nog maar net kijken in het leven op straat. Ook al kunnen zij zelf voor onderdak zorgen, dan nog worden ze in het kader van het postadres gedwongen om in een opvang te verblijven. Emre voelt zich daardoor verplicht om het leven van een dakloze te leiden, terwijl hij daar juist afstand van wil houden.

- **WWB:** De Wet Werk en Bijstand versterkt bovenstaande mechanisme. En andersom. Gemeenten willen niet alleen voorkomen dat daklozen van buiten de eigen stad een beroep komen doen op hun opvangvoorzieningen. Ze willen ook voorkomen dat ze bijstand moeten verstrekken. Maar sinds de kortstondige introductie van de huishoudtoets, zijn steden ook strakker gaan sturen op het verstrekken van postadressen omdat ze willen voorkomen dat mensen daardoor met meerdere uitkeringen bij elkaar onder één dak gingen wonen. Het effect van de voortijdig ingetrokken huishoudtoets is nog steeds niet weggeëbd.
- **Medicaliseren:** om toegang te krijgen tot iets anders, moet Emre zich psychisch ziek laten verklaren. We zien het bij Emre en we zien het overal in de zorg. We doen ons zieker of anders zieker voor dan we zijn om toegang te krijgen tot een oplossing die op dat moment het beste alternatief is voor de oplossing van problemen. Met als gevolg dat er op termijn nog meer drempels worden opgeworpen om daartoe toegang te krijgen. Waardoor we ons nog zieker voor moeten doen. Een race to the bottom die met de decentralisaties gestopt kan worden.
- **Uniforme routes:** uit angst voor precedents (voor jongeren bijvoorbeeld) wordt de route voor iedere dak- of thuisloze die om hulp vraagt uniform.
- **Financieel afbreukrisico:** alle kosten voor Emre zijn in de toekomst voor de gemeente. In theorie biedt dit een kans om hem eerder en integraal te helpen. In de praktijk kan dit ook betekenen dat er nog meer drempels worden opgeworpen om toekomstige Emre's toegang te geven.

DEEL III // CONCLUSIES

1 // WAT LEREN WE VAN DE CHALLENGES?

“DE RIJKSOVERHEID GAAT GOEDKOPER, FLEXIBELER EN EFFICIËNTER WERKEN, MET MINDER BESTUURLIJKE EN AMBTELIJKE DRUKTE EN REGELDruk. DAT MOET BIJDAGEN AAN VERBETERING VAN DE DIENSTVERLENING AAN BURGERS EN BEDRIJVEN. BELEID EN UITVOERING WORDEN VEREENVOUDIGD, TOEZICHTSTAKEN EN ADVIESFUNCTIES SAMENGEVOEGD, TAKEN BEËINDIGD OF GEDECENTRALISEERD NAAR ANDERE OVERHEDEN EN DE DEREGULERING MET KRACHT VOORTGEZET. DIT LEIDT TOT LAGERE NALEVINGSKOSTEN.”

REGEERAKKOORD RUTTE II

De vijf cases hierboven laten zien hoe de uitvoering van beleid kan leiden tot suboptimale oplossingen en onbedoelde uitsluiting. Maar vooral: de regels die in de weg zitten om maatwerk te kunnen leveren, zijn grotendeels geen wettelijke regels maar beleidsregels. Geen nationale wetten, maar lokale richtlijnen en protocollen. Het is niet wettelijk verboden om een postadres te verstrekken aan de dakloze jongere die ondertussen bij zijn vriend op de bank slaapt. Er is geen wet die stelt dat iemand na schuldsanering pas weer na vijf jaar in aanmerking komt voor schuldhulpverlening. Het is zelfs verplicht om binnen vier weken te helpen. En een verzekeraar mag wel degelijk zorg in het buitenland inkopen, zeker als hij van mening is dat iemand dan beter en goedkoper geholpen is. Het is de bedoeling van een urgentieregeling om mensen in acute nood onderdak te kunnen bieden.

En desondanks ontstaan er problemen. Omdat in de uitvoering van beleid allerlei aanvullende eisen bestaan, die erop gericht zijn het beleid zo effectief mogelijk uit te voeren. Die aanvullende eisen moeten de uitvoerders van beleid helpen hun werk zo voorspelbaar mogelijk in te richten. Waardoor mensen efficiënt geholpen kunnen worden. Het is de ontwerpers van deze beleidsregels waarschijnlijk te doen om (financiële) beheersbaarheid voor de organisaties die het beleid uitvoeren. En om zekerheid voor zowel burgers als zichzelf: weten waar je aan toe bent.

Die beheersbaarheid en zekerheid wordt bijvoorbeeld ingevuld met het ontwerp van een transparant financieringssysteem (DBC's), waardoor alternatieve inkoop en afrekenen van zorg per definitie ingewikkeld is geworden. Maar we zien ook dat beheersbaarheid een rol speelt bij het definiëren van specifieke populaties van mensen die recht hebben op zorg en ondersteuning. Zoals daklozen. Er is geen wettelijke definitie van een dakloze. Wel een beleidsmatige, die is ontstaan in de beleidsruimte die de uitvoering van het Stedelijk Kompas gemeenten gaf.

Als de overheid serieus werk wil maken van terugtreden, door meer aan de samenleving over te laten, dan betekent dat hoe dan ook meer maatwerk. Dus beter leren omgaan met uitzonderingen.

Dat is juist nu belangrijk omdat het benutten van ruimte, het productief aanwenden van “het gat” in de donut ten grondslag ligt aan de werkzame bestandsdelen van de decentralisaties. Immers, als gemeenten gaan doen, wat de Rijksoverheid ook al deed, alleen met minder budget, gaat ze het niet lukken. Alleen als ze andere keuzes maken, en beleid anders inrichten dan het Rijk deed, kan er en bezuinigd worden, en verbeterd. Uit de casus die we hebben onderzocht, komt echter een andere reflex naar voren. Ruimte wordt uit lokale beheersingsdrang dichtgeregeld. Niet met wetten, maar met procedures, protocollen, richtlijnen, circulaire. Dat gaat ten koste van de noodzaak om bezuinigen en verbeteringen op langere termijn mogelijk te maken. En het gaat in veel gevallen ten koste van mensen die zorg, dienst en hulpverlening het hardste nodig hebben.

Dat komt omdat we in de uitvoering nog geen instrumentele handen en voeten kunnen geven aan het dogma “eigen kracht”. Natuurlijk moeten mensen die het zelf kunnen, zelf meer doen. Maar de mensen die het echt zelf kunnen, die komt de gemeente nauwelijks tegen. Ze komen eens langs op het gemeente huis, om te trouwen, of een paspoort aan te vragen. Een rijbewijs te verlengen misschien, maar niet om zorg te vragen. Naar schatting 10% van de inwoners van de gemeente maakt gebruik van zorg en sociale zekerheid van de gemeente. De rest is zelfredzaam. Of, in andere woorden: op de rest kan nauwelijks bezuinigd worden omdat ze simpelweg geen gebruik maken van diensten waar de gemeente op kan bezuinigen. Dat betekent dat gemeenten termen als “eigen kracht” en “zelfredzaamheid” in principe projecteert op mensen die zorg vragen. En die naar eigen inzicht, zorg nodig hebben.

Tegelijkertijd weet de gemeente dat het al die mensen niet meer kan bedienen. We hebben in de casus gezien dat er een mechanisme ontstaat waarin mensen die niet, of verminderd zelfredzaam zijn, uitgesloten worden. Wie in Amsterdam geregelde schulden heeft, maakt wel een kans op een urgentieverklaring. Wie dat niet heeft, niet.

Los van die constatering, ligt er een meer fundamentele conclusie in het verschiep: gemeenten vullen beleidsruimte op, met lokale regels. Juist daardoor ontstaat er onverwachte en ongewenste effecten. Je hoeft geen waarzegger te zijn om te voorspellen waar dat in de toekomst toe zal leiden: Op het moment dat er onverwachte, ongewenste effecten vanwege o.a. relatief onzichtbare beleidsregels uit tevoorschijn komen, dan zullen gemeenteraad en tweede kamer, op lokaal en nationaal niveau met die voorbeelden in de hand gaan pleiten voor duidelijkere afspraken over hoe om te gaan met die onverwachte effecten. Dat leidt per definitie tot meer regels. Tot minder beleidsvrijheid.

Dat zal betekenen dat gemeenten hun bezuinigingsopgave moeilijker zullen halen. Maar belangrijker: meer regels zullen de overheid minder toegankelijk en effectief maken. En dat staat haaks op de doelstelling zoals die werd geformuleerd in het regeerakkoord en waar we dit hoofdstuk mee begonnen.

De regelreflex van de lokale overheid kan er dus toe leiden dat er minder ruimte ontstaat. De financiële opgave zal paradoxaal genoeg tot deze regelreflex leiden. Paradoxaal omdat de regels er uiteindelijk toe zullen leiden dat bezuinigingen niet gehaald worden. Op dat moment zal de Rijksoverheid gedwongen worden dan wel genoodzaakt zijn om in te grijpen. Immers, hoe meer gemeenten hun opgaven in beton gieten, des te groter zal het aantal uitsluitingsmechanismen en incidenten zijn. Wij vermoeden kortom, dat de onderhandeling en de verhouding tussen Rijk en gemeenten in de decentralisatiedossiers bepaald wordt door de trade off tussen beleidsvrijheid en geld. Ergo: meer beleidsvrijheid voor gemeenten, legitimeert minder geld. Want, beleid moet dichterbij de burger en dat kan alleen goedkoper als er (voldoende, maximale) beleidsvrijheid is. Het benutten van die vrijheid door het dichtregelen van de ruimte, zal vermoedelijk verkeerd uitpakken. Hieronder gaan we in op de vraag hoe we dat kunnen voorkomen.

2 // TRANSITIECHALLENGE

De overheid moet terugtreden. Dat betekent dat we ruimte moeten benutten en niet dichtregelen. “Beheersen” is niet een kerntaak van een terugtrekkende overheid. Het creëren en benutten van ruimte wel. Dat klinkt makkelijker dan dat het is. Traditioneel zijn beleidsmakers en uitvoerders niet goed in het benutten van ruimte en politici niet goed in het bieden van ruimte. In een verzorgingsstaat die groeit, hoeft dat ook niet. Er is altijd geld om dilemma’s en conflicten op te vangen. In de toekomst zal dat steeds minder het geval zijn. Dat betekent dat we vooral van regelreflexen af moeten. En dat betekent dat we moeten leren om met uitzonderingen om te gaan. Dat we niet denken in termen van fouten, precedentwerking, gelijkheid, regels en protocollen, maar in termen van ontwikkelmogelijkheden, verbeterpunten, diversiteit, normen en kansen. Kortom, we moeten leren ruimte te benutten.

Dus wat wil je als Rijksoverheid? Je wilt weten waardoor die onverwachte effecten ontstaan, en hoe we ze op kunnen lossen (beleidsvrijheid nemen in plaats van dichtregelen in de uitvoering) voordat Kamervragen dwingen tot het centraal dichtregelen van de ruimte die voorwaardelijk is voor het slagen van de decentralisaties. Immers, waar de Rijksoverheid waakt over onverwachte effecten die uitsluiting produceren, kunnen incidenten gezien worden als aangrijpingspunt om beleid te verbeteren in plaats van een stok om wetgevers en beleidsmakers te slaan.

Daarnaast wil je als Rijksoverheid niet alleen de incidenten oppikken die tot Kamervragen kunnen leiden. Je wilt ook kunnen zien of er mogelijk onzichtbare beleidsregels ontstaan die niet direct grote gevolgen hebben maar enkel zichtbaar zijn voor mensen die er mee te maken krijgen. En die ze naar aanleiding van hun persoonlijke ervaring interpreteren en uitleggen als overheidsbeleid. Eerder onderzoek van ons leverde al het inzicht op dat wetten bijna nooit in de weg staan om maatwerk te leveren. Het is altijd cultuur, institutioneel en financieel. Althans, veel vaker en intenser dan wetten. Ook daarom wil je als Rijksoverheid boven op die onverwachte effecten zitten, om te leren in welke mate ze lokaal en bijna onzichtbaar ontstaan. En in welke mate daar landelijk op bijgestuurd kan worden.

Kortom: door te leren van onverwachte effecten kunnen de decentralisaties beter beheersbaar geïmplementeerd worden. Dat betekent dat we met Argyris een poging moeten doen om op tweede orde niveau te leren. Dat we onverwachte effecten aangrijpen om beleidsdoelstellingen aan te passen, in plaats van regels te verzinnen om de doelstellingen in tact te houden. Dat betekent dat we de uitvoering moeten waarderen als cockpit van beleidsontwikkeling, in plaats van staartje van het besluitvormingsproces. En dat betekent dat we “bottom up” moeten bijsturen in plaats van “top down” aan te sturen. En dat betekent tot slot dat we een infrastructuur ontwerpen waar structureel van onverwachte effecten van goede bedoelingen geleerd kan worden. Niet alleen om casus op te lossen, maar vooral ook om op basis van casuïstiek te verkennen of de transitie op schema loopt.